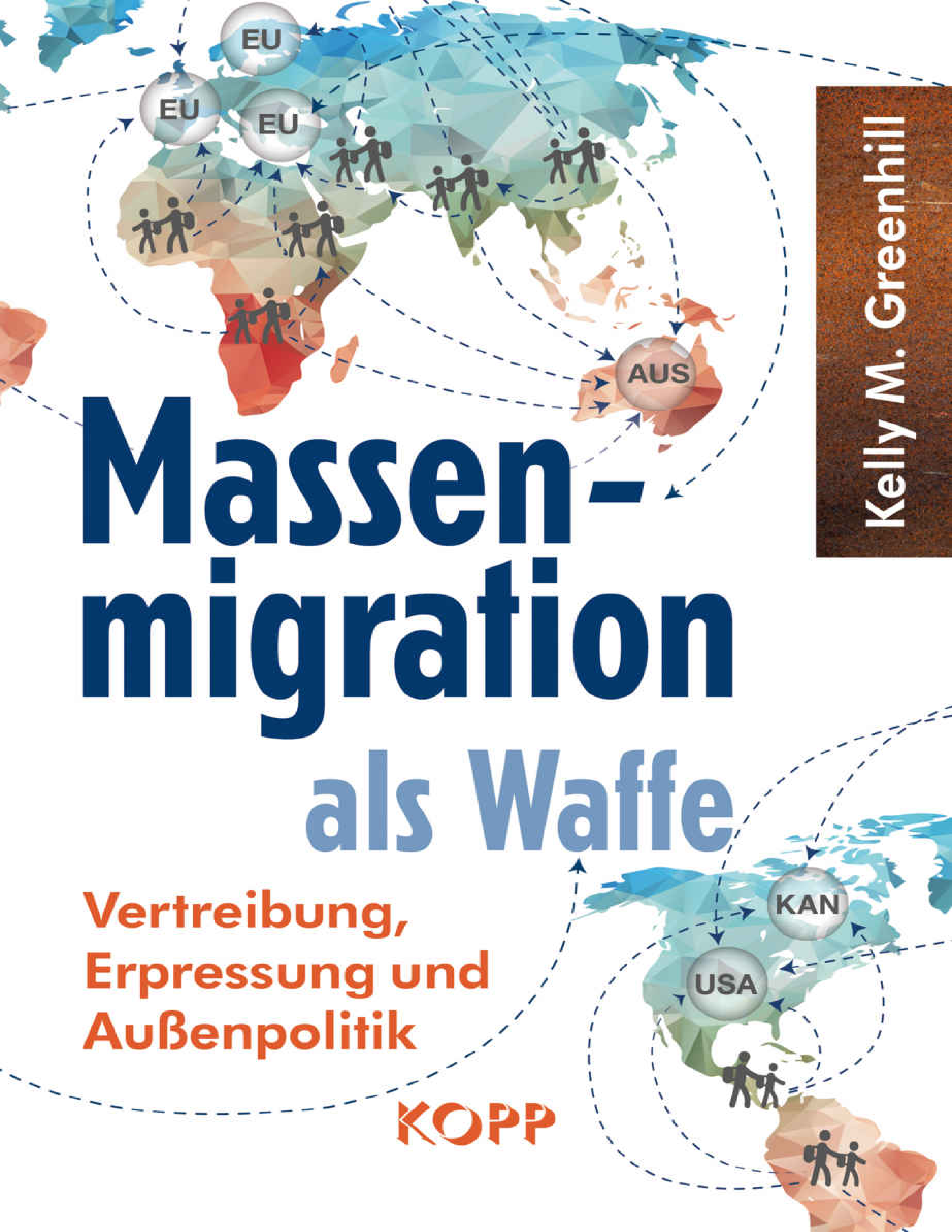

EU
EU
EU
AUS
KAN
USA
Kelly M. Greenhill
Massen-
migration
als Waffe
Vertreibung,
Erpressung und
Außenpolitik
KOPP

Kelly M. Greenhill

Massen-migration als Waffe

Vertreibung, Erpressung und Außenpolitik

KOPP VERLAG

1. Auflage Januar 2016

Dieses Werk wurde vermittelt durch die Literarische Agentur Thomas Schlück GmbH, 30827 Garbsen.

Titel der amerikanischen Originalausgabe:
Weapons of Mass Migration - Forced Displacement, Coercion, and Foreign Policy

Übersetzung aus dem Amerikanischen: Andreas Model
Lektorat: Christian Huth
Covergestaltung: Stefanie Huber

ISBN E-Book 978-3-86445-526-1
eBook-Produktion: GGP Media GmbH, Pößneck

Gerne senden wir Ihnen unser Verlagsverzeichnis
Kopp Verlag
Bertha-Benz-Straße 10
D-72108 Rottenburg
E-Mail: info@kopp-verlag.de
Tel.: (07472) 98 06-0
Fax: (07472) 98 06-11

Unser Buchprogramm finden Sie auch im Internet unter:
www.kopp-verlag.de

Für B. R. P. und L. J. G.

Dank

Das Schreiben eines Buches lässt sich mit einem Sportwettkampf vergleichen – manchmal einem Sprint und dann wieder einem Marathon. Dieses Buch ähnelte am ehesten einem Triathlon mit ein paar zusätzlichen Hindernissen. Aber wie bei jeder akzeptierten und schließlich gemeisterten Herausforderung hat die Befriedigung darüber, die Ziellinie erreicht zu haben, alle davor liegenden Qualen wettgemacht. Ja, sicher, einige der Hindernisse auf dem Weg hätte ich gern vermieden, besonders die Zerstörung meiner Desktop-Festplatte (und die gebrochenen Glieder, die dem vorausgegangen sind), den Diebstahl meiner externen Backup-Festplatte und das Verschwinden meines Manuskripts auf dem Weg zu einem Rezensenten (sowie das darauffolgende Drama). Trotzdem hat mir das schwierige Gelände, das ich durchquerte, ein größeres Wissen eingebracht, und der Weg war weitaus lohnender, als es ein kurzes Rennen gewesen wäre. Ich kann nur hoffen, dass auch das Buch dadurch kraftvoller und besser geworden ist. Trotzdem hätte ich es nie bis zur ersten Kilometermarke geschafft – und noch viel weniger das Rennen bewältigt – ohne den unschätzbaren Rat und die Unterstützung und Hilfe sehr vieler Menschen und Institutionen. Ihnen allen bin ich zutiefst und unermesslich dankbar.

Dieses Buch hätte ich schlichtweg nicht schreiben können ohne die Betreuung und Unterstützung, die mir durch das Security Studies Program (SSP) des Massachusetts Institute of Technology (MIT) zuteil geworden sind. Ich stehe besonders in der Schuld von Barry Posen, ohne den ich vermutlich noch nicht einmal Politikwissenschaftlerin wäre. Als Ratgeber und Freund hat er mich wie niemand sonst durch sein Beispiel unermüdlich dazu angespornt, meine Untersuchungen, so gut es nur möglich war, durchzuführen, während er mich gleichzeitig immer dann, wenn mein Vertrauen und mein Optimismus erlahmten, tatkräftig unterstützte und

ermutigte. Die Hilfestellung von Stephen Van Evera ist in jedem Kapitel des Buches erkennbar. Er hat wesentlich dazu beigetragen, dass ich lernte, präziser zu formulieren und zu argumentieren, und seine Unterstützung für dieses Projekt hat eine entscheidende Rolle gespielt. Auch der Beitrag von Kenneth Oye ist ganz offensichtlich. Sein einzigartiges Wissen über Flüchtlingspolitik und die Geschichte der Migration, in Verbindung mit den hervorragenden Unterweisungen in der Theorie internationaler Beziehungen und in Forschungsdesign, haben das Buch in so vieler Hinsicht sachkundiger gemacht und verbessert, dass ich dies im Einzelnen gar nicht würdigen kann.

Das Lektorat der *Security Studies Series* an der Cornell University, ganz besonders Robert Art und Roger Haydon, hat ebenfalls einen ganz besonderen Dank verdient. Jedes einzelne von zahllosen Hindernissen hätte dieses Projekt zum Scheitern bringen können. Doch alle Lektoren ermutigten mich durchzuhalten und gaben mir auf meinem Weg in jeder Hinsicht hervorragende Ratschläge. Bobs unerschütterlicher Glaube und seine Unterstützung während des gesamten Verlaufs waren außerordentlich wichtig und von entscheidender Bedeutung. Rogers Ermutigungen, seine Unterstützung und sein trockener Humor waren ebenfalls sehr hilfreich. Ich bedanke mich auch bei einigen anonymen Personen, die das Buch kritisch gelesen haben, für ihre durchdachten Beurteilungen und ihre detaillierten Verbesserungsvorschläge.

Auch viele Freunde und Kollegen haben gründlich mitgelesen und wertvolle Anmerkungen zu bereits fertigen Teilen des Projekts in seinen verschiedenen Stadien beigesteuert. Hierbei möchte ich nennen: Peter Andreas, Nikolaos Bizouras, Michael Boyle, Joshua Busby, Daniel Byman, Kanchan Chandra, Matthew Evangelista, Martha Finnemore, Peter Gourevitch, Robert Jervis, Dominic Johnson, Peter Katzenstein, Charles Keely, Alan Kuperman, Chappell Lawson, Roy Licklider, Jennifer Lind, Sarah Lischer, John Park, Michael Reynolds, Stephen Rosen, Robert Rotberg, Evan Schofer, Oxana Shevel, Jack Snyder, Elizabeth Stanley-Mitchell, Sharon Stanton-Russell, Sherrill Stroschein und Benjamin Valentino. Die Beiträge von David Art, Alexander Downes, Lincoln Greenhill, Jeremy Pressman und Jacob Shapiro verdienen besondere

Erwähnung. Als Wissenschaftler haben sie freundlicherweise Kommentare zu zahlreichen Fassungen einzelner Kapitel abgegeben, meine Ideen überprüft und großartige eigene Ideen mit eingebracht. Als Freunde waren sie gleichermaßen bemerkenswert und haben unter anderem dafür gesorgt, dass ich während dieses mitunter zutiefst unlustigen Prozesses das Lachen nicht verlernte und nicht den Verstand verlor. Ihnen allen gilt mein aufrichtiger Dank. Und ich entschuldige mich bei jedem, den ich unabsichtlich vielleicht nicht erwähnt habe.

Die Kommentare, die ich zu diesem Buch bekam, haben es enorm verbessert. Die verbleibenden Fehler und Unzulänglichkeiten sind die meinen.

Ich erhielt zusätzliche hilfreiche Kommentare bei der Präsentation dieser Arbeit in ihren verschieden Stadien von den folgenden Institutionen: SSP, MIT, Olin Institute for Strategic Studies, Center for International Security and Cooperation (CISAC); Stanford University (mit besonderem Dank an Tonya Putnam und Todd Sechser), University of California, Berkeley (die Kommentare von Thad Dunning waren besonders wertvoll), Patterson School, University of Kentucky (die einschneidende Kritik von Michael Desch, Eugene Gholz und Stuart Kaufman war besonders nützlich), Tufts University und dem Intrastate Conflict Program am Belfer Center for Science and International Affairs, der Harvard University (die Anmerkungen von Robert Rotberg und Fotini Christia verdienen ebenfalls besondere Erwähnung).

Mehrere Institutionen und Organisationen verdienen auch meinen Dank für die großzügige finanzielle Unterstützung dieser Forschung. Dieses Buch wäre ohne sie nicht möglich gewesen. Die MacArthur Foundation, die Mellon Foundation, die Eisenhower-Foundation, die Johnson Library Foundation, SSP und MIT stellten allesamt Mittel für Feldstudien, Archivarbeit und das Projekt im Allgemeinen. Ich bin dem Social Science Research Council, dem Olin Institute for Strategic Studies, der Harvard University, CISAC und der Stanford University zu großem Dank verpflichtet; ferner dem Belfer Center for Science and International Affairs an der Harvard University für die Vergabe von langjährigen Stipendien, die

mich von anderen Verpflichtungen befreit und mir erlaubt haben, all meine Energie auf dieses Projekt zu konzentrieren.

Ich danke dem CISAC auch, dass es mich jeden Sommer nach meiner ursprünglichen Tätigkeit als Stipendiatin liebenswürdigerweise aufgenommen hat. Besonders dankbar bin ich für alle Ratschläge, die moralische Unterstützung und die Ermutigungen von Lynn Eden, Scott Sagan und Elizabeth Gardner, als ich mit der mühsamen Arbeit beschäftigt war, große Teile dieses Buches von Grund auf wiederherzustellen. Sie haben es mir zudem ermöglicht, diese Arbeit in einer so wundervollen und intellektuell inspirierenden Umgebung zu vollbringen. Ich danke dem SSP auch für die weit über die Verpflichtung hinausgehende Bereitstellung von Mitteln für die Erstellung des Buches.

Teile von Kapitel 2 sind zuvor bereits in meinem Artikel »Engineered Migration and the Use of Refugees as Political Weapons: A Case Study of the 1994 Cuban Balseros Crisis«, *International Migration* no. 4 (2002): S. 39–74 veröffentlicht worden. Teile von Kapitel 3 erschienen in »The Use of Refugees as Political and Military Weapons in the Kosovo Conflict« in *Yugoslavia Unraveled: Sovereignty, Self-Determination, and Intervention,* Hrsg. Raju G. C. Thomas, S. 205–242 (Lanham, Md.: Lexington Books, 2003). Ich danke Blackwell Publishers und Rowman and Littlefield für die Erlaubnis, diese Materialien hier verwenden zu dürfen.

Schließlich danke ich auch ganz besonders meinem Lebenspartner. Er hat mich jeden Tag aufs Neue überrascht und war mir absolut unverzichtbar. Er war an meiner Seite auf jedem Zentimeter, jedem Meter, jedem Kilometer, den ich auf diesem Parcours zurückgelegt habe, und um Robert Frost zu zitieren – ein Schriftsteller weit beredter als ich: »Das hat den Unterschied ausgemacht.«

Vorwort zur deutschen Ausgabe

Während ich dieses Vorwort verfasse, fluten täglich mehr als 10 000 Menschen nach Deutschland, und weitere Tausende strömen in andere Staaten der Europäischen Union, als Teil der größten Flüchtlingskrise, die Europa seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges erlebt hat. So beeindruckend diese Zahlen auch sind, sie sind vergleichsweise gering angesichts der Größenordnung weltweiter Flüchtlingszahlen – erschreckende 60,5 Millionen laut den im Juli 2015 veröffentlichten Zahlen des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen. Zwei Drittel der Menschen, die unterwegs sind, wurden innerhalb ihres Ursprungslandes vertrieben, während das übrige Drittel grenzüberschreitend flieht.

Ein bedeutender Anteil der Flüchtlinge ist unbeabsichtigt als direkte Folge von Krieg, Unterdrückung oder wirtschaftlicher Not entwurzelt worden und sucht aus eigenem Antrieb Schutz vor Gewalt, Verfolgung oder Armut. Doch wie die Geschichte und die jüngsten Entwicklungen nahelegen, dürften andere als strategische Instrumente der beabsichtigten und gezielt herbeigeführten (oder einfach manipulierten) grenzüberschreitenden Bevölkerungsbewegungen dienen. Vor wenigen Wochen hat beispielsweise eine der zwei rivalisierenden Regierungen in Libyen die kaum verdeckte Drohung verkündet, Flüchtlinge und Asylsuchende aus Afrika bei ihren Bemühungen, nach Europa zu gelangen, aktiv zu unterstützen, sofern sie selbst nicht diplomatisch anerkannt werde und Finanzhilfen von der EU erhalte.

Diese Drohung aus Libyen folgte unmittelbar auf vergleichbare Drohungen türkischer Verantwortlicher wenige Wochen zuvor. Die türkischen Forderungen beinhalteten die Aufhebung von Visumsbeschränkungen, Finanzhilfen, um mit der außerordentlichen Belastung bei der Unterbringung von zwei Millionen Syrern fertig zu werden, sowie die Wiederaufnahme der EU-Beitrittsverhandlungen. Nach

einigen Quellen haben die Türken auch die früher geäußerte Forderung nach einer Einrichtung von Schutzzonen in Syrien erneuert. Während sich die Forderungen der Libyer und der Türken inhaltlich unterscheiden, war die zugrunde liegende Botschaft frappierend ähnlich: Gebt unseren Forderungen nach, oder ihr werdet mit (möglicherweise schlimmen) migrationsbezogenen Konsequenzen konfrontiert.

Wie das vorliegende Buch im Detail illustriert, sind diese beiden Fälle alles andere als unüblich. Zwischen der Ratifizierung der Flüchtlingskonvention von 1951 und Ende 2006 gab es weltweit wenigstens 56 bis 64 Versuche, Flüchtlinge als »demografische Bomben« zu missbrauchen, um ein breites Spektrum politischer, militärischer oder wirtschaftlicher Ziele zu erreichen. Seit dieses Buch erstmals in Druck ging, habe ich zahlreiche weitere Fälle aus der Periode von 1951 bis 2006 identifiziert sowie weitere zehn bis sechzehn bestätigte oder mögliche Fälle aus dem Zeitraum von Januar 2007 bis November 2015. Dazu zählen die beiden zuvor erwähnten Fälle wie auch die gegenwärtig viel diskutierte, wenn auch bislang unbestätigte Drohung durch den Islamischen Staat (IS) von Anfang Februar dieses Jahres, er werde Westeuropa fluten, sollte er angegriffen werden. Die Annahme, dass wenigstens einer der Verantwortlichen für die grauenhaften Terrorangriffe in Paris vor wenigen Tagen inmitten des Migrantenstroms nach Europa reiste, wird die Spekulation weiter anheizen, dass die IS-Drohung ernst gemeint war – ob zu Recht oder nicht, wissen wir zum Zeitpunkt des Verfassens dieser Zeilen noch nicht.

Was wir mit Sicherheit sagen können, ist, dass diese Form der Nötigung relativ gute Aussichten auf »Erfolg« hat. In beinahe drei Vierteln der historisch belegten Fälle haben die Erpresser wenigstens einen Teil ihrer Forderungen erreicht, und in gut über der Hälfte aller dokumentierten Fälle haben sie alles oder fast alles von dem erreicht, was sie angestrebt hatten.

Dennoch ist die migrationsgestützte Nötigung keine Superwaffe. Die politischen und militärischen Risiken, die mit ihrem Einsatz einhergehen, können enorm hoch sein, sogar tödlich, wie der frühere Machthaber Libyens, Muammar al-Gaddafi, Ende 2011 feststellen musste. (Auch wenn die NATO-/EU-Intervention nicht in erster Linie wegen dieser besonderen

Form der Nötigung stattfand, hat Gaddafi sie doch aggressiv eingesetzt: erst als Abschreckungsinstrument in Form von Einschüchterungen gegen die EU-Minister im Februar 2011, zu Beginn des libyschen Aufstandes, und später als Drohung gegen die geografisch exponierten NATO-Mitglieder, nachdem der Luftkrieg begonnen hatte und der Bürgerkrieg ausgebrochen war.)

Die Finanz- und Reputationsschäden, wenn unschuldige Menschen als Waffe missbraucht werden, um Staaten zu erpressen, können ebenfalls enorm hoch sein, wie dieses Buch eindeutig belegt. Daher verwundert es kaum, dass die meisten – aber sicher nicht alle – dokumentierten Angreifer hoch motivierte, aber relativ schwache (zumindest im Verhältnis zu den Angriffszielen) illiberale Akteure waren, die kaum Alternativen zur Verfügung hatten, während die überwältigende Mehrheit der Länder, gegen die sich diese Waffe richtete, freiheitliche Demokratien waren (etwa 81 Prozent).

Auch wegen dieser Kosten und Risiken – und auch weil die Zielländer solcher Nötigung es in der Regel verabscheuen, zugeben zu müssen, erpresst worden zu sein – habe ich in der Originalausgabe von *Weapons of Mass Migration* den Missbrauch von Menschen als politischen Waffen als ein Phänomen erachtet, das, obwohl ständig und in aller Offenheit eingesetzt, zumeist verborgen geblieben ist. Die Ereignisse in Europa in den Wochen und Monaten gegen Ende des Jahres 2015 legen gleichwohl nahe, dass dieses Instrument nicht länger weitgehend unter dem Radar eingesetzt werden kann, da sowohl die Angreifer als auch die angegriffenen Länder die potenzielle Überzeugungskraft dieses unkonventionellen Machtinstrumentes erkennen – sowohl als Werkzeug internationaler Erpressung als auch eines der heimischen politischen Rhetorik.

– 15. NOVEMBER 2015
CAMBRIDGE, MASSACHUSETTS

Einleitung

Ein Flüchtling ist etwas Besonderes,
zehn Flüchtlinge sind langweilig,
hundert Flüchtlinge eine Bedrohung.

Am 11. Oktober 2004 trafen sich die Außenminister der Europäischen Union und kamen überein, alle noch bestehenden Sanktionen gegen das ehemals international als Paria-Staat angesehene Libyen aufzuheben. Das breite Spektrum an Sanktionen, das ein umfassendes Waffenembargo beinhaltete, war seit den 1980er Jahren nach mehreren aufsehenerregenden, von Libyen finanzierten Terrorangriffen in Westeuropa in Kraft. Was löste diese dramatische Änderung der EU-Politik aus? Zwar hatten sich die Beziehungen zwischen Libyen und der Europäischen Union seit einiger Zeit verbessert, doch letztlich waren weder die Entscheidung Libyens, sein Programm zur Herstellung von Massenvernichtungswaffen aufzugeben, noch seine öffentliche Absage an den Terrorismus und auch nicht die Übernahme der Verantwortung für das Bombenattentat auf den Pan-Am-Flug 103 über dem schottischen Ort Lockerbie dafür entscheidend. [1] › Hinweis

Stattdessen wurden die Sanktionen aufgehoben im Austausch gegen das libysche Versprechen, die wachsende Flut nordafrikanischer Migranten und Asylsuchender einzudämmen, die über das Mittelmeer auf das europäische Festland strömten. Was war das beste Mittel hierfür? Keine Kugeln oder Bomben, sondern Menschen. Einfach gesagt, Europas Furcht vor ungehinderter Migration gestattete es dem libyschen Staatschef Muammar al-Gaddafi, eine erfolgreiche, wenn auch unkonventionelle Form der Erpressung gegenüber der größten politischen und wirtschaftlichen Union der Welt anzuwenden – eine Form der Erpressung, der die absichtliche Herbeiführung, Beeinflussung und Ausnutzung von Migrations- und Flüchtlingskrisen zugrunde lag. [2] › Hinweis

Dieses Buch legt die erste systematische theoretische und empirische Untersuchung dieser höchst irregulären Methode der Beeinflussung vor. Es untersucht drei Kernfragen, die drei unterschiedliche analytische Funktionen haben: Wie oft geschieht es? (Ausmaß des Vorkommens); wie oft funktioniert es (Beurteilung von Erfolg und Fehlschlag); und wie und warum funktioniert es überhaupt (Beschreibung des Phänomens)? Das restliche Buch dient der Überprüfung der vorgelegten Theorie sowie der Untersuchung der theoretischen und politischen Auswirkungen der Forschungsergebnisse.

Durch eine Kombination von Groß-N-Analyse und der Analyse vergleichender Fallstudien identifiziert dieses Buch allein für den Zeitraum seit Inkrafttreten der Flüchtlingskonvention 1951 mehr als fünfzig Versuche von migrationsgestützter Nötigung, von denen mehr als die Hälfte zumindest einige ihrer beabsichtigten Ziele erreichten. Das ist ein beeindruckender Erfolg, wenn man bedenkt, dass die Erfolgsrate der USA bei der Anwendung diplomatischer Zwänge unter Androhung des Einsatzes konventioneller militärischer Mittel irgendwo zwischen 19 und 37,5 Prozent liegt. [3] › Hinweis

Diese relativ günstigen Erfolgschancen sind ein überzeugender Anreiz – besonders für relativ schwache staatliche und nichtstaatliche Akteure, die nicht auf traditionelle Mittel der Einflussnahme zurückgreifen können –, Migrationskrisen zu erzeugen, zu manipulieren oder einfach auszunutzen, um das Verhalten von Zielstaaten zumindest teilweise zu beeinflussen. Ein besseres Verständnis jener Faktoren, die den Einsatz dieser unkonventionellen Strategie verlockend machen, die Identifikation der Bedingungen, unter denen die Strategie wahrscheinlich erfolgreich ist, und die Erkenntnis, wie man ihre Anwendung wirksamer verhindert und abwehrt, könnte sich daher sowohl aus wissenschaftlicher wie auch aus politischer Perspektive als wichtig erweisen. Das gilt vor allen Dingen wegen der potenziell verheerenden Folgen, die solche künstlich herbeigeführten Katastrophen für die wahren Opfer mit sich bringen, nämlich die Vertriebenen. Angesichts der Tatsache, dass allein seit Ende des Zweiten Weltkriegs zig Millionen Menschen aus ihrer Heimat vertrieben wurden, ist das nicht nur eine Angelegenheit von akademischer Bedeutung.

Ich lege auch eine Erklärung dafür vor, wie, weshalb und unter welchen Bedingungen diese Art von Nötigung erfolgreich ist und wann sie misslingt. Meine zentrale Behauptung ist, dass es sinnvoll ist, wenn man die bewusst herbeigeführte migrationsgestützte Nötigung als zweistufige, im Allgemeinen asymmetrische Gewaltstrategie begreift, wonach die Angreifer auf internationaler Ebene versuchen, das Verhalten ihrer Angriffsziele zu beeinflussen, indem sie sich inländische konkurrierende Interessen im Zielstaat oder in den Zielstaaten zunutze machen und indem sie auf die Kosten oder Risiken für deren Zivilbevölkerung einwirken. [4] › Hinweis

Bei traditioneller Nötigung werden diese Kosten durch die Androhung und Anwendung militärischer Mittel verursacht, um politische Ziele auf billigem Wege zu erreichen. Im Gegensatz dazu werden bei migrationsgestützter Nötigung die Kosten durch die Androhung und den Einsatz menschlicher demografischer Bomben auferlegt, um dabei Ziele zu erreichen, die mit militärischen Mitteln niemals erreichbar wären. [5] › Hinweis

Wie im Falle von Terrorismus und strategischer Bombardierung sind jene im Zielstaat, die zur Bestrafung ausgewählt wurden (die Zivilbevölkerung), nicht generell identisch mit den eigentlichen Zielen der Nötigung (die Regierung). [6] › Hinweis Gleichermaßen gilt für diese beiden andersgearteten Mittel der Druckausübung, dass die (angedrohte) Bestrafung entweder auf einmal oder durch eine schrittweise Eskalation und die Androhung künftiger Leiden beim Ausbleiben von Konzessionen durchgeführt werden kann. Doch ganz gleich welches Ausmaß die Bestrafung annimmt, das Ziel der Angreifer ist es, der betroffenen Bevölkerung Kosten aufzubürden, die höher sind als die strittigen Punkte, in der Hoffnung, dass die Zielregierung entweder direkt oder indirekt unter Druck gesetzt wird, lieber die Forderungen der Aggressoren zu erfüllen, anstatt den zu erwartenden politischen Preis eines anhaltenden Widerstandes zu zahlen. [7] › Hinweis

Es gibt zwei Wege, die sich nicht gegenseitig ausschließen, die es jedoch unabhängig voneinander ermöglichen, dass es Angreifern gelingt, den Angriffszielen/Opfern Kosten aufzuerlegen:

1. durch offene Drohungen, die materiellen oder politischen Kapazitäten eines ins Visier genommenen Staates durch die Aufnahme eines Zustroms zu überfordern, und
2. durch eine gewissermaßen normengestützte politische Erpressung, die auf dem Ausnutzen unterschiedlicher Interessen beruht, wie sie in der Politik gewöhnlich vorkommen.[8] › Hinweis

Politische Heterogenität wird in diesem Kontext problematisch, da Migrationskrisen dazu tendieren, unterschiedliche und oftmals stark polarisierende Reaktionen in jenen Gesellschaften hervorzubringen, von denen erwartet wird, dass sie deren Folgen tragen oder absorbieren. In den meisten Krisen wird ein Teil der Gesellschaft nachdrücklich dafür plädieren, den Vertriebenen Schutz, Zuflucht oder Asyl zu gewähren, während ein anderer Teil konsequent Widerstand dagegen leistet.

Aus Gründen, auf die ich in Kapitel 2 eingehen werde, kann die Unfähigkeit, gleichzeitig beide rivalisierenden und häufig stark mobilisierten (und politisch einflussreichen) Gruppen zufriedenzustellen, ein verlockendes Angebot sein, den Forderungen desjenigen, von dem die Nötigung ausgeht, nachzugeben – in der Erwartung, dass dadurch eine bestehende oder drohende Krise bereinigt werden oder sich auflösen könnte. Da diese Strategie allerdings vom Bestehen innerer Zwistigkeiten und politischer Kontroversen abhängig ist, sind nicht alle Staaten gleich anfällig dafür. Und selbst besonders anfällige Staaten sind nicht dauerhaft und unter allen Umständen dafür anfällig.

Außerdem behaupte ich, dass ein normenbasierter Schlüsselmechanismus die Macht der Nötigung entsprechend dem zweiten Weg verstärken kann, und zwar in Form von »Kosten der Heuchelei« (mein Ausdruck) – definiert als jene symbolisch-politischen Kosten, die entstehen können, wenn ein wirkliches oder empfundenes Missverhältnis besteht zwischen einem erklärten Engagement für freiheitliche Werte und Normen einerseits sowie andererseits den offensichtlichen Maßnahmen, die im Widerspruch zu solchen Verpflichtungen stehen.

Zielstaaten, die auf einen angedrohten Zustrom verkünden, unerwünschte Asylsuchende zwangsweise zu repatriieren oder Migranten einfach an der

Grenze abzuweisen, sehen sich möglicherweise mit bedeutenden Kosten der Heuchelei konfrontiert, sobald sie versuchen, solche Maßnahmen zu ergreifen, obwohl sie zuvor rhetorisch und/oder rechtlich zugesichert haben, Menschen, die vor Gewalt, Verfolgung oder Entbehrungen fliehen, zu schützen. Diejenigen, die diese Art von Nötigung anwenden, erkennen derartige moralische Widersprüche sehr gut und nutzen sie bewusst aus. Diese Kosten der Heuchelei sind für eine erfolgreiche Politik der Nötigung nicht zwingend erforderlich, können allerdings als wirksame Machtverstärker für schwache Angreifer dienen und ihnen ein Gewicht verleihen, das es ihnen erlaubt, auf das Verhalten von Akteuren einzuwirken, die sich normalerweise außerhalb ihres Wirkungsbereichs befinden.

Aus zwei unterschiedlichen, aber miteinander zusammenhängenden Gründen folgt daraus, dass liberale Demokratien besonders anfällig für die Auferlegung von Kosten der Heuchelei und für die migrationsgestützte Nötigung sind.

1. Die auf Wettbewerb basierende, pluralistische und weitgehend transparente Gestaltung der Politik in liberalen Demokratien macht es den potenziellen Angreifern leicht, das Vorhandensein und das Ausmaß eines politischen Disputs (oder Konsenses) in einem Staat ohne Schwierigkeiten zu bewerten, die wahrscheinlichen Reaktionen auf einen gegebenen Zustrom von Migranten einzuschätzen und folglich zu beurteilen, wie groß die Handlungsfreiheit der Politik, auf eine Krise zu reagieren, vermutlich ist.
2. Da Demokratien mit größerer Wahrscheinlichkeit über juristisch festgelegte Menschenrechte und migrationsbezogene Verpflichtungen verfügen als ihre illiberalen Gegenspieler, sind sie entsprechend anfälliger für Vorwürfe der Heuchelei, wenn sie versuchen, sich auf eine Art und Weise zu verhalten, die solchen Verpflichtungen widerspricht.

Es überrascht sicherlich nicht, dass es Hinweise darauf gibt, dass freiheitliche Demokratien in den letzten fünfzig Jahren tatsächlich die

beliebtesten Opfer für diese Art der Zwangsausübung waren. Trotzdem waren auch illiberale Regime aus Gründen, die ich im zweiten Kapitel darstellen und im fünften Kapitel unter besonderer Bezugnahme auf China näher untersuchen werde, nicht immun dagegen. [9] › Hinweis

Doch um das klarzustellen: Die migrationsgestützte Nötigung ist keine Superwaffe. Zum einen verrechnen sich die Angreifer manchmal aus Gründen, die sowohl innerhalb als auch außerhalb ihrer Kontrolle liegen. Angriffsziele, die zunächst recht anfällig zu sein scheinen, mögen sich im Laufe der Zeit anders entwickeln. Dies musste zum Beispiel der jugoslawische Präsident Slobodan Milošević im Frühjahr 1999 feststellen, als sein Versuch scheiterte, die Geschlossenheit der NATO-Staaten mit der Drohung eines massiven Zustroms von Flüchtlingen in seine südlichen Nachbarstaaten zu untergraben (siehe Kapitel 4). Zum anderen sind die Waffen der migrationsgestützten Nötigung Menschen mit eigenen Empfindungen, die die Nötigungsversuche vereiteln können, indem sie sich unter anderem in größerer Zahl und/oder in andere Richtungen in Bewegung setzen, als die Aggressoren es sich vorgestellt hatten. Kurzum, wegen der potenziellen Kosten und der Gefahren, die mit der Auslösung von Massenmigrationen verbunden sind – einschließlich der Möglichkeit der politischen Destabilisierung im eigenen Land oder einer militärischen Intervention von außen –, ist die migrationsgestützte Nötigung selten ein Mittel der ersten Wahl.

Zudem sind die Umstände, unter denen migrationsgestützte Nötigung erfolgreich ist, ebenso eng begrenzt wie bei ihrem konventionell militärischen Gegenstück. Die Angreifer werden sich nur dann durchsetzen, wenn die Zielländer die Kosten von Zugeständnissen niedriger bewerten als die Kosten eines anhaltenden Widerstandes. Dennoch, genauso wie die Beschränkungen dieser unkonventionellen Strategie real sind, seine potenziellen Vorteile sind es ebenso – von einem rein strategischen, ganz sicher nicht von einem moralischen Standpunkt aus betrachtet. Das trifft besonders auf schwache (und sehr engagierte) staatliche und nichtstaatliche Akteure zu, denen kaum andere Optionen zur Verfügung stehen. Die Fälle, die ich in den Kapiteln 2 bis 5 untersuche, illustrieren meine Theorie mit einer Reihe unterschiedlicher geografischer und zeitlicher Zusammenhänge

und überprüfen sie anhand plausibler alternativer Erklärungen. Die Auswahlkriterien für die Fälle und eine Diskussion der Methodik, die bei der Analyse der Fallstudien angewendet wurde, finden sich am Ende von Kapitel 1. Der Anhang enthält kurze Zusammenfassungen aller bisher ermittelten Fälle.

Diese Analyse und die Erkenntnisse, die in diesem Buch dargelegt sind, haben in der heutigen, von der Angst vor Einwanderung beherrschten Atmosphäre eindeutige politische Folgen. Lange bevor der 11. September schlagartig eine erneute Beschäftigung mit Fragen der Grenzsicherheit hervorrief, hatten sich bereits in vielen Ländern Themen im Zusammenhang mit Flüchtlingen und illegalen Einwanderern von der unteren politischen Ebene zu Angelegenheiten der hohen Politik erhoben; damit einher gingen eine veränderte Definition von »Gefahren für die nationale Sicherheit« und eine neue Praxis der Sicherheitspolitik. Migrationsbezogene Ängste können tatsächlich Katalysatoren für folgenreiche politische und militärische Reaktionen sein, und zwar selbst in Fällen, in denen der ausgeübte Druck letztlich nicht erfolgreich ist. Nach wiederholten Drohungen des weißrussischen Präsidenten Aljaksandr Lukaschenka in den Jahren 2002 und 2004, die Europäische Union mit Asylsuchenden zu überschwemmen, falls seine Forderungen nicht erfüllt würden, haben die Mitgliedstaaten der EU vereinbart, mehr als eine halbe Milliarde Euro in die Verstärkung ihrer Grenzen zu investieren, um dadurch weitere Erpressungsversuche abzuwehren.[10] › Hinweis

Tatsächlich lässt sich die Popularität von radikalen Rechtsparteien in vielen europäischen Ländern direkt mit wachsender Fremdenfeindlichkeit und der Angst, überrannt zu werden, in Verbindung bringen. Französische und holländische Wähler lehnten die europäische Verfassung im Frühjahr 2005 zumindest teilweise auch wegen solcher Ängste ab. Man erinnere sich zum Beispiel an die mobilisierende Kraft des sprichwörtlichen polnischen Handwerkers, der den Einheimischen die Arbeit wegnimmt, was im Vorfeld der Abstimmung in Frankreich eine große Rolle spielte.[11] › Hinweis Ähnlich haben sich in den Vereinigten Staaten Rufe nach einer härteren Einwanderungspolitik und einem erschwerten Zugang zu Sozialleistungen besonders in Bundesstaaten mit einem hohen Anteil von Immigranten als

wirksames Futter für Wahlkampagnen erwiesen. Die Gegner der Einwanderung haben seit dem Angriff auf das World Trade Center größere politische Anziehungskraft entwickelt, indem sie die drohenden Gefahren hervorhoben, die mit durchlässigen Grenzen, Missbräuchen des Asylrechts und unzufriedenen, zu Terroristen mutierten Zuwanderern verbunden sind. [12] › Hinweis

Ferner gehen die Auswirkungen migrationsgestützter Nötigung auf die politischen und nationalen Sicherheitsfragen weit über die politisch besetzten Felder von Immigration, Asyl und Grenzkontrollen hinaus. In der Tat wurde darauf hingewiesen, dass die nichtspontane »Flut der Flüchtlinge aus der DDR nach Westdeutschland im Jahr 1989 … mitgeholfen hat, die Berliner Mauer zu Fall zu bringen, die Vereinigung der beiden deutschen Staaten zu beschleunigen und die bedeutendste Veränderung der internationalen Beziehungen seit dem Zweiten Weltkrieg zu bewirken«. [13] › Hinweis Migrations- und Flüchtlingsströme sind aber ebenso als eine der wichtigsten Ursachen von bewaffneten Konflikten in der Zeit nach dem Kalten Krieg bezeichnet worden. [14] › Hinweis Allein seit 2004 waren wir Zeuge der Folgen migrationsgestützter Nötigung auf so wichtigen und unterschiedlichen Feldern wie Wirtschaftssanktionen und Waffenembargos (im bereits erwähnen Fall von Libyen), ethnischen Konflikten, militärischen Interventionen und zwischenstaatlichen Kriegen (zwischen Sudan und Tschad wegen der Flüchtlinge aus Darfur), der Verbreitung von Nuklearwaffen und dem Wechsel von Regimen (dahingehend, dass die chinesischen Ängste vor einem Massenzustrom von Nordkoreanern sowohl die Haltung des Landes hinsichtlich des nordkoreanischen Atomprogramms gegenüber Nordkorea und den Vereinigten Staaten als auch seine Beziehungen mit ebendiesen Ländern beeinflusst haben). [15] › Hinweis

In dem Bemühen, Entscheidungsträgern dabei behilflich zu sein, besser auf die schwerwiegenden humanitären und politisch-militärischen Probleme vorbereitet zu sein, die durch reale und drohende Krisen hervorgerufen werden, untersucht dieses Buch auch die Auswirkungen seiner Ergebnisse auf die heutige Politik. Jedes Kapitel der Fallstudien enthält eine Analyse der politischen Folgen des Handelns in der Vergangenheit, die wiederum Ratschläge enthält, die zukünftig angewandt werden können. Des Weiteren

zeigt das letzte Kapitel eine Reihe politischer Strategien auf, mit denen die Anfälligkeit von Zielstaaten für diese Formen der Nötigung vermindert werden kann. Die Umsetzung dieser Empfehlungen bereitet potenzielle Zielstaaten vielleicht besser auf die Abwehr von Versuchen vor, ihre Verwundbarkeit auszunutzen. Sie kann auch dabei helfen, jene besser zu schützen, die der größten Gefahr ausgesetzt sind, indem wirksame Abschreckungsmaßnahmen gegen die Herbeiführung und Ausnutzung von Migrationskrisen getroffen werden.

Das Buch legt nicht nur die erste umfassende Analyse und Darstellung dieser besonderer Form nichtmilitärischen Zwangs vor, sondern es macht auch einen kleinen Schritt auf dem Weg, drei Leerstellen in der Literatur der internationalen Beziehungen zu füllen: über Normen, über Migration und über Nötigung. Damit ergänzt es auch die vorhandene Literatur über Zwei-Ebenen-Spiele, die Kosten für die Zielgruppen und die Instrumentalisierung von Normen.

Zahlreiche neuere Studien haben untersucht, wie Staaten und nichtstaatliche Akteure, die sich an bestimmte Normen halten, diese nutzen und einspannen können, um das Verhalten von Staaten zu korrigieren, die dagegen verstoßen. [16] › Hinweis Nach meinem Wissen ist dies jedoch das erste Buch, das eine systematische Untersuchung der gegenteiligen Situation unternimmt – wie Akteure absichtlich gegen Normen verstoßen und dies ausnutzen können, um das Verhalten von Staaten zu beeinflussen, die sich daran halten. Entsprechend ist bekannt, dass schwache Akteure sich Normen als Hilfsmittel zur Kompensation ihrer relativen Schwächen zunutze machen können, wenn sie versuchen, mächtigere Gegenspieler zu beeinflussen. Allerdings sind die Bedingungen, unter denen eine auf normenorientierte Einflussnahme erfolgreich ist oder versagt, im Allgemeinen kaum bekannt; dieses Buch bietet das Modell einer möglichen Gruppe von Bedingungen. Gleichzeitig greift es eine häufig vorgebrachte Kritik an der Forschung über Normen auf – dass diese dazu neige, sich beinahe ausschließlich auf »gute« Normen und ihren Nutzen zu konzentrieren und eine ganze Unterklasse von Akteuren ignoriert, deren Intentionen und Ziele weit weniger altruistisch und folglich weniger segensreich sind. [17] › Hinweis Dieses Buch konzentriert sich ganz auf jene,

die selbstbewusst Normen missachten und sie gezielt für eigennützige, machtpolitische Zwecke ausnutzen. Die Ergebnisse mögen unser Verständnis der Bedingungen, unter denen die instrumentalisierte Anwendung von Normen im Guten wie im Bösen erfolgreich ist oder scheitert, wesentlich vergrößern.

Es ist nunmehr über ein Vierteljahrhundert her, dass Myron Weiner in ähnlicher Weise als Erster behauptet hat, dass die Entsenderstaaten weit mehr Kontrolle über ihre Auswanderer haben, als man bis dahin angenommen hatte, und diese wie eine »nationale Ressource« nutzen, die wie jede andere Ressource gehandhabt werden kann. [18] › Hinweis Doch dieses Thema hat bisher bemerkenswert wenig Beachtung gefunden. Der Experte in Flüchtlingsfragen Michael Teitelbaum hat dieses Versäumnis als »die auffälligste Schwäche der Migrationstheorien, die in den Sozialwissenschaften wurzeln« bezeichnet. Diese Schwäche ist besonders bedauerlich, weil die Gesamtzahl derartiger Bevölkerungsabwanderungen seit den frühen 1970er Jahren stetig wächst. [19] › Hinweis (In der Tat haben sich 87 Prozent der in diesem Buch behandelten Fälle nach 1970 ereignet.) Dieses Buch unternimmt einen Schritt, um diese wissenschaftstheoretische Lücke zu füllen, indem es eine überprüfbare Theorie der strategischen Abwanderung anbietet. Im Schlusskapitel liefert es auch eine mögliche Erklärung für die ständig zunehmende Abwanderung, die sich in den zurückliegenden Jahrzehnten beobachten lässt.

Dieses Buch ist in Teilen auch ein Werkzeugkasten, um politischen Entscheidungsträgern Hilfen an die Hand zu geben, doch es spricht auch eine entsprechende Lücke in der Literatur über Staatserpressung an, die hauptsächlich aus dem Kalten Krieg stammt. Zwar gibt es ein paar erwähnenswerte Ausnahmen, doch der Großteil dieser Literatur konzentriert sich weitgehend auf zwischenstaatliche Bedrohungen, die üblicherweise territoriale Aggression oder die Einschüchterung von Regierungen durch die Androhung militärischer Gewalt einschlossen. Jedoch fällt ein nicht unbedeutender Anteil heutiger politischer Nötigungen aus dem Raster dieser traditionellen Parameter. Dieses Buch – das sich auf weniger konventionelle Methoden der Nötigung als auch auf Nötigung durch nichtstaatliche Akteure konzentriert – könnte eine nützliche

Ergänzung der existierenden Literatur sein, insbesondere dadurch, dass es unser Verständnis vom Einfluss nichtmaterieller Faktoren auf das Ergebnis der Nötigung erweitert. Namentlich ergänzen meine Ergebnisse jüngste Forschungsergebnisse von Ivan Arreguín-Toft und Gil Merom ebenso wie die inzwischen klassische Arbeit von Andrew Mack. [20] › Hinweis Obwohl der Fokus von Macks Analyse auf der traditionellen militärischen Macht liegt – während ich den Schwerpunkt auf nichtmilitärische Mittel der Beeinflussung lege –, kommen wir beide zu dem Ergebnis, dass stärkere Akteure (1) tendenziell schlecht gegenüber stark engagierten schwächeren Gegnern abschneiden und (2) durch national auferlegte Zurückhaltung gelähmt werden können. [21] › Hinweis

Mein Argument nimmt direkten Bezug auf Meroms Theorie, warum Demokratien kleine Kriege verlieren. Merom und ich stimmen zum Beispiel darin überein, dass der Spielraum von Staaten für politische Manöver dadurch beschnitten werden kann, dass inländische Liberale auf Unterschiede zwischen der von einer Regierung benutzten Rhetorik und ihrem Handeln hinweisen. Doch während Merom davon ausgeht, dass die entscheidende Bruchstelle zwischen Staat und Gesellschaft liegt, ist der Dreh- und Angelpunkt des Erfolgs bei der migrationsgestützten Nötigung die Tatsache, dass die Zielstaaten *zwischen konkurrierenden Teilen der Gesellschaft* gefangen sein können. Ähnlich sieht Merom externe Akteure einfach als »ein exogenes Problem, das die inneren Herausforderungen vergrößert, vor denen [Demokratien] in kleinen Kriegen stehen«. Doch im Falle von migrationsgestützter Nötigung sind äußere Akteure – und ihre Fähigkeit, inneren Unfrieden anzufachen und zu schüren – die wesentliche Quelle des Problems, dem sich die Zielstaaten gegenübersehen. [22] › Hinweis

Dass manche Akteure konkurrierende inländische Interessen in anderen Staaten für eigene Verhandlungsvorteile ausnutzen, ist seit Langem bekannt, ebenso wie der Stellenwert der dynamischen und verflochtenen Beziehungen zwischen dem Geschehen im Innern und dem auf internationaler Ebene im Laufe von Verhandlungen. Die meisten bisherigen Zwei-Ebenen-Analysen haben jedoch als selbstverständlich vorausgesetzt, dass – zumindest auf internationaler Ebene – beide Parteien sich bemühen,

ein Verhandlungsergebnis zu erreichen; allerdings eines, das für die eigene Seite am vorteilhaftesten ist. Die meisten Arbeiten betrachten den innerstaatlichen Anteil am Ergebnis einfach nur als Ratifizierungsvorgang, nachdem das »wirkliche«, das internationale Spiel zu einer Übereinkunft geführt hat.

Ich zeige im Gegensatz dazu, dass unter bestimmten Bedingungen Aggressoren auf internationaler Ebene versuchen können, zögerliche Gegenspieler (Zielländer) durch Zwang oder Erpressung zu Verhandlungsergebnissen zu bringen, die diese zunächst ablehnen. Zwar mögen im Rahmen konventioneller Kriegsführung »Bestrafungstaktiken« [Angriffe auf zivile Ziele wie Städte zur Einschüchterung der Bevölkerung; Anmerkung der Redaktion] tatsächlich den »Denial-Strategien« [strategische Interdiktion, eine Lahmlegung der feindlichen Streitkräfte; Anmerkung der Redaktion] unterlegen sein, doch legen meine Ergebnisse nahe, dass – zumindest in diesem nichtmilitärischen Bereich – Bestrafungstaktiken relativ wirkungsvoll sind, jedenfalls im Vergleich zu den verfügbaren Alternativen.[23] › Hinweis Dieses Ergebnis hat Auswirkungen auf unser Verständnis von Nötigung und der instrumentalisierten Anwendung von Normen, obwohl weitere Forschungen notwendig sind, um den vollen Umfang und das Ausmaß der Bedingungen einzugrenzen, unter denen es zutrifft.

Darüber hinaus mögen die Heucheleikosten zwar als besondere Untergruppe von Reputationskosten oder sogenannten *audience costs*[24] › Hinweis aufgefasst werden, doch sie wirken auf eine Weise, die der traditionellen Auffassung von *audience costs* entgegensteht.[25] › Hinweis Die *audience costs* sollen Demokratien in Verhandlungssituationen während einer Krise eine größere Glaubwürdigkeit verleihen, denn wenn sie steigen (so die Argumentation), verringert sich die Wahrscheinlichkeit, dass Akteure, die sich damit konfrontiert sehen, nachgeben. Und mehr noch, da Demokratien theoretisch mit den höchsten *audience costs* konfrontiert sind, dürften sie eher selten nachgeben.[26] › Hinweis Im Gegenteil dazu legen die hier untersuchten Fälle nahe, dass Zielstaaten im Hinblick auf Heucheleikosten umso früher nachgeben, je höher die (voraussichtlichen) Kosten sind, mit denen sie rechnen müssen. Dieses Buch beruht auf

Forschungen, die zeigen, dass Demokratien in Krisenverhandlungen gerade von ihrem Wesen her gehemmt sind. [27] › Hinweis

Zwar steckt unser Verständnis der genauen Rolle, die Reputationskosten im Prozess der Entscheidungsfindung spielen, noch in den Kinderschuhen, doch die vorliegende Untersuchung und vereinzelte Hinweise aus dem Bereich des Krisenmanagements legen nahe, dass diese Verluste nicht nur real sind, sondern auch die Einstellung und das Verhalten sowohl der Regierung als auch der Öffentlichkeit beeinflussen. [28] › Hinweis Da Migrationswissenschaftler, die die »sanfte« politische Macht der Menschenrechtsnormen untersucht haben, ihren Schwerpunkt weitestgehend auf das juristische Gebiet gelegt haben, liefert die vorliegende Analyse einen wichtigen Beitrag zu einer systematischeren – und überprüfbaren – Theorie der normativen Nötigung.

Zwar konzentriert sich dieses Buch in erster Linie auf den Bereich der Migration, doch die Theorie, die es im Hinblick auf den Einfluss schwacher Akteure durch geschickte Ausnutzung politischer Heterogenität und normativer Widersprüche (den instrumentellen Gebrauch von Normen) entwickelt, ist auf weitere Bereiche zu verallgemeinern. Die Theorie lässt sich auf jedes Problemfeld anwenden, in dem die öffentlichen Aussagen und/oder rechtlichen und normativen Verpflichtungen von Akteuren und Regierungen im Widerspruch zu ihrem beobachteten Verhalten stehen. [29] › Hinweis Weitere potenzielle Anwendungen schließen humanitäre Interventionen, Einsatzkriterien für den Kriegsfall, Richtlinien im Hinblick auf Sanktionen, Embargos und andere nonlethale Mittel der Beeinflussung ein. Außerdem sind Staaten und ihre Führung nicht die einzigen Angriffsziele/Opfer von heucheleigestütztem politischem Druck. [30] › Hinweis Daher sollte die Bedeutung dieser Art der auf Normen gestützten Zwangsausübung auf zwei Ebenen nicht unterschätzt oder ignoriert werden, obwohl weitere Forschung nötig ist, um zu verstehen, wie, wo und wie erfolgreich sich diese unkonventionelle Einflussmethode außerhalb des Gebiets der Migration anwenden lässt.

1

Das Druckpotenzial von Massenmigrationen

Wenn Aggression gegen einen fremden Staat bedeutet, dass sie dessen Gesellschaftsstruktur belastet, dass sie seine Finanzen ruiniert, dass er Territorium für die Aufnahme von Flüchtlingen bereitstellen muss … wo liegt dann der Unterschied zwischen dieser Art der Aggression und der anderen Art, der klassischen Art, bei der jemand einen Krieg erklärt oder etwas Ähnliches?
SAMAR SEN, Indiens Botschafter bei den Vereinten Nationen

Staatserpressung wird allgemein definiert als die Praxis, durch den Einsatz von Drohungen, Einschüchterung oder eine andere Form von Druck – am häufigsten militärischer Macht –, Veränderungen im politischen Verhalten herbeizuführen oder zu verhindern. Der Fokus dieses Buchs liegt auf einer ganz besonderen nichtmilitärischen Methode, durch Erpressung Druck auszuüben – dem Einsatz von Migrations- und Flüchtlingskrisen als Instrument der Beeinflussung. Nach gängiger Meinung ist diese Art von Einflussnahme im besten Falle selten.[31] › Hinweis Die traditionelle Theorie internationaler Beziehungen behauptet, diese Methode sei selten erfolgreich. In Anbetracht des Ungleichgewichts der Fähigkeiten derjenigen, die zu Zwangsmitteln greifen wollen, und ihren meist stärkeren Angriffszielen sollte tatsächlich auch kaum jemals nur versucht werden, sie anzuwenden.[32] › Hinweis Doch wie ich in diesem Buch nachweise, das die erste systematische Untersuchung dieses unkonventionellen politischen Instruments vorlegt, wird die Anwendung dieses Druckmittels nicht nur sehr viel häufiger versucht, als die herrschende Lehrmeinung es nahelegt,

sondern führt auch sehr viel häufiger zum Erfolg, als es die auf den Fähigkeiten der Aggressoren basierenden Theorien prognostizieren.

Ich beginne mit einem Abriss der Logik hinter dem erpresserischen Gebrauch der vorsätzlich herbeigeführten Migrations- und Flüchtlingskrise. Gleichzeitig zeige ich auch, dass solche menschengemachten Katastrophen im Gegensatz zur gängigen Meinung relativ häufig sind. Ich lege auch dar, wie solche Fälle abgegrenzt, zugeordnet und gekennzeichnet werden. [33] › Hinweis Im zweiten Abschnitt beschreibe ich die Akteure, die sich dieser unkonventionellen Waffe bedienen, und warum sie das tun. Dann zeige ich die vielfältigen Ziele auf, die diese Akteure zu erreichen suchen. Ich zeige auch, dass diese Art des Drucks sich zumindest im Vergleich mit traditionelleren Formen der Einflussnahme als relativ erfolgreich erwiesen hat, ganz besonders gegenüber (im Allgemeinen machtvolleren) liberalen und demokratischen Zielstaaten. Danach lege ich eine mögliche Erklärung dafür vor, weshalb gerade Demokratien am häufigsten (und höchst erfolgreich) als Ziele gewählt wurden. Und ich lege auch meine umfassendere Theorie über das Wesen der migrationsgestützten Nötigung vor, einschließlich einer Erklärung, wie, weshalb und unter welchen Bedingungen sich dieses Druckmittel als wirkungsvoll erweisen kann. Ich schließe mit der Erörterung einer Auswahl von Beispielen und der Methodik, die in den Fallstudien der anschließenden Kapitel angewandt wurde.

Die Merkmale der erpresserischen Zwangsmigration

Ich definiere *erpresserische Zwangsmigration* (oder *zwangsmigrationsgestützte Nötigung*) als jene grenzüberschreitenden Bevölkerungsbewegungen, die bewusst herbeigeführt oder angestiftet werden, um einen oder mehrere Zielstaaten zu politischen, militärischen und/oder wirtschaftlichen Zugeständnissen zu veranlassen. [34] › Hinweis Es gibt zahllose Mittel, um diesen Druck zu erzeugen. Sie umfassen das gesamte Spektrum von Einschränkungen bis hin zu Begünstigungen, von der Anwendung feindseliger Drohungen und dem Einsatz von Streitkräften (wie geschehen in den Bürgerkriegen in Biafra zwischen 1967 und 1970 und in Bosnien von 1992 bis 1995), dem Angebot wirtschaftlicher Anreize und der Bereitstellung finanzieller Mittel (wie es die Vereinigten Staaten 1954 bis 1955 nach dem Indochina-Krieg Nordvietnam anboten) bis hin zur direkten Öffnung von normalerweise geschlossenen Grenzen (wie es Erich Honecker Anfang der 1980er Jahre mit den DDR-Grenzen tat). [35] › Hinweis

Erpresserische Zwangsmigration findet häufig, aber nicht immer im Rahmen von Abwanderungen statt, die aus anderen strategischen Gründen herbeigeführt wurden. Tatsächlich stellen sie nur eine Untergruppe einer größeren Ereignisklasse dar, die auf Herbeiführung und Ausnutzung solcher Ereignisse als Mittel zur Erreichung politischer und militärischer Ziele setzt – ein Phänomen, das ich als strategisch gesteuerte Migration bezeichne. Neben der erpresserischen Variante lassen sich diese zweckgerichteten Krisen hinsichtlich der Ziele, die damit erreicht werden sollen, in drei Kategorien unterteilen: gesteuerte Migration zur Enteignung, zur Vertreibung oder zur Durchsetzung militärischer Ziele. *Bei Migrationen*

zum Zweck der Enteignung besteht das Hauptziel darin, sich das Territorium oder den Besitz einer oder mehrerer anderer Gruppen anzueignen oder die besagte(n) Gruppe(n) zu eliminieren, um damit die Bedrohung der ethnopolitischen oder ökonomischen Dominanz jener Gesellschaftsschicht zu beseitigen, die diese Abwanderung vorbereitend geplant hat. Darunter fällt auch, was allgemein als ethnische Säuberung bekannt ist. *Organisierte Migrationen mit dem Ziel der Vertreibung* dienen entweder dazu, eine innenpolitische Stellung zu stärken (durch die Ausweisung politischer Dissidenten und anderer inländischer Gegner) oder ausländischen Regierungen Unannehmlichkeiten zu bereiten oder sie zu destabilisieren. *Militärisch verursachte Migrationen* schließlich finden üblicherweise im Verlauf bewaffneter Konflikte statt in der Absicht, sich militärische Vorteile gegen einen Gegner zu verschaffen – durch die Störung oder die Zerstörung der Führungsfähigkeit eines Gegners, seiner Logistik oder seiner Beweglichkeit – oder die eigene Führungsstruktur durch die Übernahme von zusätzlichem Personal oder weiteren Ressourcen zu stärken. [36] › Hinweis

Die migrationsgestützte Nötigung ist oft in Massenmigrationen eingebettet, die aus strategischen Gründen zur Enteignung, Vertreibung oder wegen militärischer Überlegungen geplant wurden. Wahrscheinlich ist dieses Eingebettetsein und Getarntsein zumindest teilweise dafür verantwortlich, dass ihre Häufigkeit allgemein unterschätzt und ihre Bedeutung nicht ausreichend erkannt werden. Tatsächlich ist sie ein Phänomen, das sich für viele Beobachter unverhüllt versteckt. So ist zum Beispiel weithin bekannt, dass Idi Amin 1972 die meisten Asiaten aus Uganda vertrieben hat, was gemeinhin als unverhüllter Versuch der Enteignung von Wirtschaftsvermögen interpretiert wird. [37] › Hinweis Weit weniger bekannt ist dagegen, dass etwa 50 000 dieser Vertriebenen britische Pässe besaßen und dass es zu dieser Ausweisung in einer Zeit kam, als Amin versuchte, Großbritannien davon zu überzeugen, die Reduzierung der Militärhilfe für sein Land zu stoppen. Amin kündigte seine Absicht an, den Briten 50 000 Flüchtlinge aufzubürden, gewährte ihnen jedoch 90 Tage Schonfrist, um ihnen die Möglichkeit zu lassen, die Entscheidung bezüglich

der Militärhilfe zurückzunehmen.[38] › Hinweis Und Amin hat sich bei Weitem nicht als Einziger so verhalten.

Die Häufigkeit der Vorfälle

Tatsächlich sind allein seit der 1951 von den Vereinten Nationen veröffentlichten Flüchtlingskonvention weit mehr als vierzig Gruppen von Vertriebenen als Pfand bei mindestens 56 Versuchen zur Anwendung der Migrationswaffe benutzt worden. Es liegen Hinweise auf acht weitere Fälle vor, doch die sind entweder nicht nachweisbar oder »unbestimmt« (siehe Tabelle 1.1). Die Anwendung dieser Art der Nötigung gab es schon vor jener Nachkriegszeit.[39] › Hinweis Doch ich konzentriere mich in diesem Buch auf die Zeit nach 1951, weil erst nach dem Zweiten Weltkrieg und besonders nach der Ratifizierung der Flüchtlingskonvention im Jahr 1951 internationale Regelungen und Normen im Hinblick auf den Schutz von Flüchtlingen vor Gewalt und Verfolgung festgelegt wurden.[40] › Hinweis Desgleichen wurden Migration und Flüchtlinge auch erst ab dieser Zeit »zu einer Frage der hohen Politik«. Außerdem begann sich aus Gründen, über die ich später in diesem Kapitel spreche, die Wirkung dieser unkonventionellen Strategie erst ab dann wirklich zu entfalten.[41] › Hinweis

Die Zahl der Auswanderer und Flüchtlinge, die von diesen Versuchen, Zwang auszuüben, betroffen waren, reicht von mehreren tausend (polnische Asylsuchende 1994 – Fall Nr. 43 in Tabelle 1.1) bis zu 10 Millionen (Ostpakistanis 1971 – Fall 10). Die erfassten Vertriebenengruppen umfassen sowohl Landsleute der Vertreiber (z. B. Kubaner, die die Insel in den Jahren 1965, 1980 und 1994 verließen – die Fälle 6, 21 und 44) als auch Migranten und Asylsuchende vom anderen Ende der Welt (z. B. Tamilen, die Ostdeutschland Mitte der 1980er Jahre gegen Westdeutschland einsetzte – Fall 26). Tabelle 1.1 zeigt auch, dass es Dutzende unterschiedlicher Angreifer und mindestens ebenso viele verschiedene Angriffsziele gegeben hat. Doch aus Gründen, die ich weiter unten in diesem Kapitel näher untersuche, scheinen entwickelte liberale Demokratien besonders attraktive

Ziele abzugeben. Tatsächlich waren die Vereinigten Staaten das beliebteste Angriffsziel überhaupt, dicht gefolgt von ihren Partnern, den westeuropäischen liberalen Demokratien. [42] › Hinweis

Tabelle 1.1
Angreifer, Ziele und Migranten/Flüchtlingsgruppen 1951–2006

	Jahr	Angreifer	Hauptziel	Migranten / Flüchtlingsgruppen
1	1953	Westdeutschland	USA	Ostdeutsche
2	1954–1955	Südvietnam und USA	Nordvietnam	Nordvietnamesen
3	1954–1960	Algerische Aufständische	Französische Verbündete, bes. USA	Algerier
4	1956	Österreich	USA	Ungarn
5	**1961**	**USA**	**Sowjetunion**	**Ostdeutsche (Berlin)**
6	1965	Kuba	Vereinigte Staaten	Kubaner
7	1967–1970	Aufständische in Biafra	Westeuropa, USA	Biafraner
8	**1967**	**Israel**	**Jordanien**	**Palästinenser**
9	1967	Jordanien	Vereinigte Staaten	Palästinenser
10	1971	Pakistan	Indien	Ostpakistanis
11	1972	Uganda	Großbritannien	britische Staatsangeh.
12	1978–1982	Bangladesch	Burma	Rohingya
13	1978–1982	ASEAN, Hongkong	westl. Großmächte, bes. USA	Indochinesen
14	**1979**	**Vietnam**	**EG, USA**	**Vietnamesen**
15	1979–1980er	Thailand	USA, China	Kambodschaner
16	1979–1981	Haiti	USA	Haitianer
17	1979–1981	NGO-Aktivisten	USA, Haiti	Haitianer

18	1980er	Pakistan	USA	Afghanen
19	1980er	Sowjetunion	Pakistan	Afghanen
20	1979–1980er	afghan. Aufständische im Exil	Pakistan	Afghanen
21	1980	Kuba	USA	Kubaner
22	1981–1982	Österreich	Westeuropa, USA	Polen
23	1982	Thailand	USA, Frankreich	Vietnamesen
24	Anf. 1980er	Honduras	USA	Nicaraguaner, bes. Contras
25	**Mitte 1980er–1997**	**Bangladesch**	**Indien**	**Chittagong-Stämme, Chakma**
26	1983–1986	Ostdeutschland	Westdeutschland	Süd- und Südwestasiaten, Nordafrikaner
27	1984–1985	Ostdeutschland	Schweden	Süd- und Südwestasiaten, Nordafrikaner
28	**1985**	**Libyen**	**Tunesien, Ägypten, Mauretanien**	**Gastarbeiter**
29	Ende 1980er	Hongkong, ASEAN	USA, Westeuropa	Vietnamesische Bootsflüchtlinge
30	1980–Anf.1990er	Vietnam	EG/EU, USA	Vietnamesen
31	1989–1992	Bangladesch	Burma	Rohingya
32	1990–1992	Saudi-Arabien	Jemen	Jemenitische Arbeiter
33	1990er	Israel	Palästinenser	sowjetische Juden
34	1991–1992	USA	Israel	sowjetische Juden
35	1990–1991	Albanien	Italien	Albaner
36	1991	Albanien	Italien, EG	Albaner
37	1990–1994	Albanien	Griechenland	Albaner griech. Herkunft
38	**1991**	**Polen**	**EG, USA**	**Polen; gemischt**

39	1991	Äthiopien	Israel	Falaschen
40	1991	Türkei	USA	Irakis
41	1992–1994	Jean-Bertrand Aristide	USA	Haitianer
42	1992–1995	Bosnier	UN-Sicherheitsrat	Bosnier
43	1994	Polen	Deutschland	Polen
44	1994	Kuba	USA	Kubaner
45	Mitte 1990er	Zaire	hauptsächl. USA, Frankreich, Belgien	Ruander
46	1995	Libyen	Ägypten	Palästinenser
47	Mitte 1990er	Nordkorea	China	Nordkoreaner
48	1997	Albanien	Italien	Albaner
49	**1998**	**Türkei**	**Italien**	**Kurden**
50	Ende 1990er	Kosovo-Albaner	NATO	Kosovo-Albaner
51	1998–1999	Bundesrepublik Jugoslawien	NATO, bes. Deutschland, Griechenland, Italien	Kosovo-Albaner
52	1999	Mazedonien I	NATO	Kosovo-Albaner
53	1999	Mazedonien II	NATO	Kosovo-Albaner
54	2001–2003	Nauru	Australien	gemischte Südasiaten
55	2002	Weißrussland	EU	gemischt
56	2002–2005	Netzwerk Aktivisten / NGOs	China	Nordkoreaner
57	2002–2005	Aktivisten / NGOs	Südkorea	Nordkoreaner
58	2002–2006+	Nordkorea	China	Nordkoreaner
59	2004	Nauru	Australien	gemischt: Süd- und Südwestasiaten
60	2004	Haiti	USA	Haitianer

61	2004	Weißrussland	EU	gemischt
62	2004	Libyen	EU	gemischt: Nordafrikaner
63	**2004**	**Tschad**	**UN-Sicherheitsrat**	**Darfurer**
64	2006	Libyen	EU	gemischt: Nordafrikaner

Anmerkungen: Ich habe insgesamt 56 Fälle identifiziert. Weitere acht Fälle (in Fettdruck) sind suggestiv, aber an diesem Punkt nicht eindeutig (»unklar«). Im Anhang finden Sie weitere Einzelheiten. ASEAN: Association of Southeast Asian Nations; EG: Europäische Gemeinschaft; EU: Europäische Union; NATO: North Atlantic Treaty Organisation; NGO: nichtstaatliche Organisation.

Doch wie sollen wir diese Zahlen bewerten? Betrachtet man die Verbreitung von erpresserischer Zwangsmigration genauer, so ist sie mit einer Rate von 1,0 Fällen im Jahr (zwischen 1951 und 2006) beträchtlich weniger häufig als zwischenstaatliche territoriale Streitigkeiten (etwa 4,82 Fälle pro Jahr). Gleichzeitig scheint sie jedoch deutlich weiter verbreitet zu sein als innerstaatliche Kriege (etwa 0,68 Fälle pro Jahr) und länger anhaltende Abschreckungskrisen (etwa 0,58 Fälle pro Jahr). Das bedeutet zumindest, dass die gängige Meinung im Hinblick auf die relative Seltenheit von erpresserisch geplanter Migration (meine operative Nullhypothese) einer Überprüfung bedarf. Weitergehend betrachtet liegt es nahe, dass auch unsere Vorstellung über Umfang und Ausstattung der politischen Werkzeugkiste, die staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren zur Verfügung steht, überdacht werden muss. Die Unfähigkeit, die relative Verbreitung einer häufig benutzten politischen Waffe richtig einzuschätzen, kann die Fähigkeit von Wissenschaftlern und Politikern, potenzielle Bedrohungen zu verstehen, zu bekämpfen und darauf zu reagieren sowie jene zu schützen, die dadurch zum Opfer geworden sind, aktiv behindern.

Die Erkenntnis, dass die tatsächliche Zahl der Fälle seit 1951 in Wirklichkeit vermutlich größer ist als die 56 bis 64, die in diesem Buch aufgeführt sind, unterstreicht die zwingende Notwendigkeit, diesem Phänomen eine größere Aufmerksamkeit zu schenken. Neben der bereits erwähnten Tatsache, dass diese Art der Druckausübung manchmal verdeckt wird durch ebenfalls erzwungene Abwanderungen, die andere Ursachen

haben, wird das Erkennen solcher Fälle durch zwei sich gegenseitig verstärkende Tendenzen weiter erschwert. Einerseits zögern Staaten, die in der Vergangenheit Ziel erfolgreicher Angriffe waren, häufig, diese Tatsache sogar innerhalb der eigenen außenpolitischen Vertretungen bekannt zu machen. Man denke zum Beispiel daran, dass die inzwischen berüchtigte Mariel-Bootskrise im Jahr 1980 bereits beinahe zehn Tage lang im Gange war, bevor Victor Palmiere, der damalige US-Koordinator für Flüchtlingsfragen, entdeckte, dass der kubanische Präsident Fidel Castro 1980 nicht zum ersten Mal versucht hatte, eine Massenemigration zu nutzen, um die Vereinigten Staaten zu Konzessionen zu zwingen. Und es stellte sich heraus, dass es auch nicht das letzte Mal war. [43] › Hinweis Wie die folgenden Kapitel mit Fallstudien anschaulich darlegen werden, kann es sich als höchst problematisch erweisen, solche wichtigen Informationen im Zusammenhang mit der Entscheidungsfindung in Krisenfällen nicht weiterzugeben. Gleichwohl ist eine solche Zurückhaltung nicht völlig überraschend.

Die Veröffentlichung früherer Schwachstellen kann ein Zielland nicht nur anfälliger für künftige Angriffe machen, sondern kann auch die politischen Kosten erhöhen, die im eigenen Staat zu zahlen sind. Welcher politisch verantwortliche Führer will schließlich freiwillig zugeben, dass er zu Zugeständnissen an Akteure gezwungen war, die in den Medien und öffentlichen Foren im Allgemeinen nicht als respekteinflößende Gegner dargestellt werden, sondern als jämmerliche Widersacher, für die man nur Spott übrig hat – zum Beispiel ein unbedeutender Diktator wie Fidel Castro oder ein serviler »Tyrann« wie Erich Honecker? [44] › Hinweis

Andererseits äußern einige potenzielle Anwender einer solchen Nötigungspolitik ihre Drohungen und Forderungen nur in vertraulichem Kreis. Für jeden offensichtlichen Erpresser wie den weißrussischen Präsidenten Lukaschenka, der 2002 und 2004 (Fälle 52 und 61 in der Tabelle 1.1) öffentlich verkündete: »Wir werden Europa nicht vor den Menschenströmen schützen, wenn die Europäer nicht zahlen« [45] › Hinweis , können wir ein weit weniger deutlich sichtbares Gegenbeispiel finden. Nach dem Krieg von 1967 machte König Hussein von Jordanien amerikanischen Diplomaten gegenüber vertraulich klar, dass es sehr wohl in

seiner Macht lag, die anhaltende palästinensische Flüchtlingskrise sowohl für die Vereinigten Staaten als auch für Israel zu einer höchst peinlichen Affäre zu machen, falls die Vereinigten Staaten nicht genug diplomatischen Druck auf Israel ausüben würden, die Kriegsflüchtlinge zurückzunehmen (Fall 9). Diesen Fall habe ich rein zufällig entdeckt, als ich in den Archiven ehemalige Geheimdokumente zu Vietnam einsah. [46] › Hinweis Um vom Einzelfall auf das Allgemeine zurückzukommen: Man kann sich nur fragen, wie viele weitere solcher Fälle unerkannt geblieben sind. Kurz gesagt, gleichgültig, ob die Migrationswaffe Erfolg hat oder fehlschlägt, die Fälle ausfindig zu machen, in denen Drohungen nur vertraulich geäußert wurden, kann sich als durchaus schwierig erweisen.

Außerdem können Drohungen nicht nur vertraulich ausgesprochen werden, sondern auch auffällig vieldeutig sein. Nehmen wir zum Beispiel die zweideutige Antwort, die Vizepremier Deng Xiaoping während des historischen Treffens 1979 Präsident Jimmy Carter gab. Nachdem Carter klargestellt hatte, dass die Vereinigten Staaten keinen freien Handel mit China treiben könnten, solange China nicht eine Verbesserung der Menschenrechtslage beschlossen habe und den Chinesen eine ungehinderte Ausreise erlaube, erwiderte Deng lächelnd: »Schön, wie viele Chinesen wollen Sie denn haben, Mr. Präsident? Eine Million? Zehn Millionen? Dreißig Millonen?« [47] › Hinweis Es bleibt unklar, ob Deng tatsächlich das Verhalten der USA beeinflussen wollte, doch seine Erwiderung brachte Carter angeblich augenblicklich zum Schweigen und beendete das Gespräch über Menschenrechte in China. [48] › Hinweis

Das Kategorisieren der Fälle und alternative Erklärungen

Aufgrund der Mehrdeutigkeit der Absicht, die dem Gespräch zwischen Carter und Deng innewohnt – und der Tatsache, dass es die diskutierte Migrationskrise nur hypothetisch gab –, passt dieses Ereignis (und alle

ähnlich unklaren Ereignisse) im Grunde nicht in die Liste der hier vorgelegten Fälle. Doch das wirft einige offensichtliche Fragen auf: Erstens, auf welcher Grundlage habe ich entschieden, dass in den in Tafel 1.1 aufgeführten Fällen Versuche von erpresserischer Zwangsmigration vorlagen? Zweitens, gibt es alternative Deutungen, die das beobachtete Verhalten ebenso gut oder sogar besser erklären könnten?

Da gesteuerte Migration nach vorherrschender Meinung nur selten vorkommt, gibt es keine allgemeinen alternativen Erklärungen. Doch zur Erklärung einzelner Fälle liegen spezifische Alternativen vor. Aus diesen fallspezifischen Erklärungen habe ich induktiv drei verallgemeinerbare und überprüfbare Hypothesen abgeleitet.

1. Eine Abwanderung kann das Ergebnis von Kräften sein, die sich nicht unter der Kontrolle der Auftraggeber befinden. Das liegt daran, dass die Migranten und Flüchtlinge selbst organisiert sind; sie bestimmen selbst, wann und wohin sie gehen.
2. Eine Abwanderung kann das Ergebnis eines nichtrationalen und ganz sicher nichtstrategischen Handelns sein, das wenig oder nichts mit Zwang oder Erpressung zu tun hat.
3. Eine Abwanderung kann tatsächlich strategischer, aber nichterpresserischer Natur sein. Anders gesagt, sie kann zwar von Motiven der Enteignung, der Vertreibung oder der Militarisierung gesteuert werden, aber nicht mit der Absicht, Konzessionen vom Zielland zu erpressen.

Um die Gültigkeit dieser Alternativen zu überprüfen, müssen drei Fragen zufriedenstellend beantwortet werden:

1. Wurde die (drohende) Abwanderung (weitgehend) von den Auftraggebern kontrolliert?
2. War sie strategischer Natur?
3. Bezweckte sie eine Erpressung? (Siehe hierzu Tabelle 1.1)

Deswegen betrachte ich nur dann einen Fall als echten gesteuerten Nötigungsversuch und nehme ihn folglich in die Datenbank auf, wenn es

Hinweise gibt auf:

1. eine Inszenierung und/oder die offenkundige Kontrolle über den Umfang, den Zeitpunkt und das Ziel einer realen oder unmittelbar drohenden Bevölkerungsbewegung;
2. eine strategische Motivation und
3. die Einschätzung des Ziellands, dass es sich um einen Erpressungsversuch handelt.

Dies sind strenge Kriterien, und ich möchte klarstellen, dass viele reale und drohende Massenmigrationen sie nicht erfüllen. [49] › Hinweis

Doch wie die Zahlen in Tabelle 1.1 zeigen, hat es seit Inkrafttreten der Flüchtlingskonvention *nicht weniger* als einen Versuch erzwungener Migration pro Jahr gegeben. Und obwohl viele Migrationsforscher die Bedeutung dieses Phänomens unterschätzt haben, kann man das von potenziellen Zielstaaten nicht unbedingt behaupten. [50] › Hinweis So hat beispielsweise ein Bericht der US-Geheimdienste vor der Anfälligkeit der USA für diese Art von Druckausübung gewarnt und empfohlen, Schritte zu unternehmen, um sich vor zukünftigen Angriffen zu schützen. [51] › Hinweis Ähnlich hat Australien 2007 die »Pacific Solution« [die Unterbringung von Flüchtlingen auf kleinen pazifischen Inseln außerhalb von Australien] nicht zuletzt deswegen beendet, um sich gegen künftige Erpressungsversuche durch die winzige Insel Nauru zu schützen. Auch die Europäische Union hat allein im Jahr 2003 vierhundert Millionen Euro für die Sicherung der Grenzen bereitgestellt – zumindest zum Teil, um künftige zwangsgetriebene Migrationen zu verhindern. Und China hat 2006 entlang eines Teils seiner Grenze zu Nordkorea einen Zaun errichtet, um Grenzübertritte zu verhindern. [52] › Hinweis Manche Staaten haben sogar Manöver abgehalten, um besser darauf vorbereitet zu sein, auf mögliche massenhafte Einwanderungsströme an ihren Grenzen zu reagieren. [53] › Hinweis

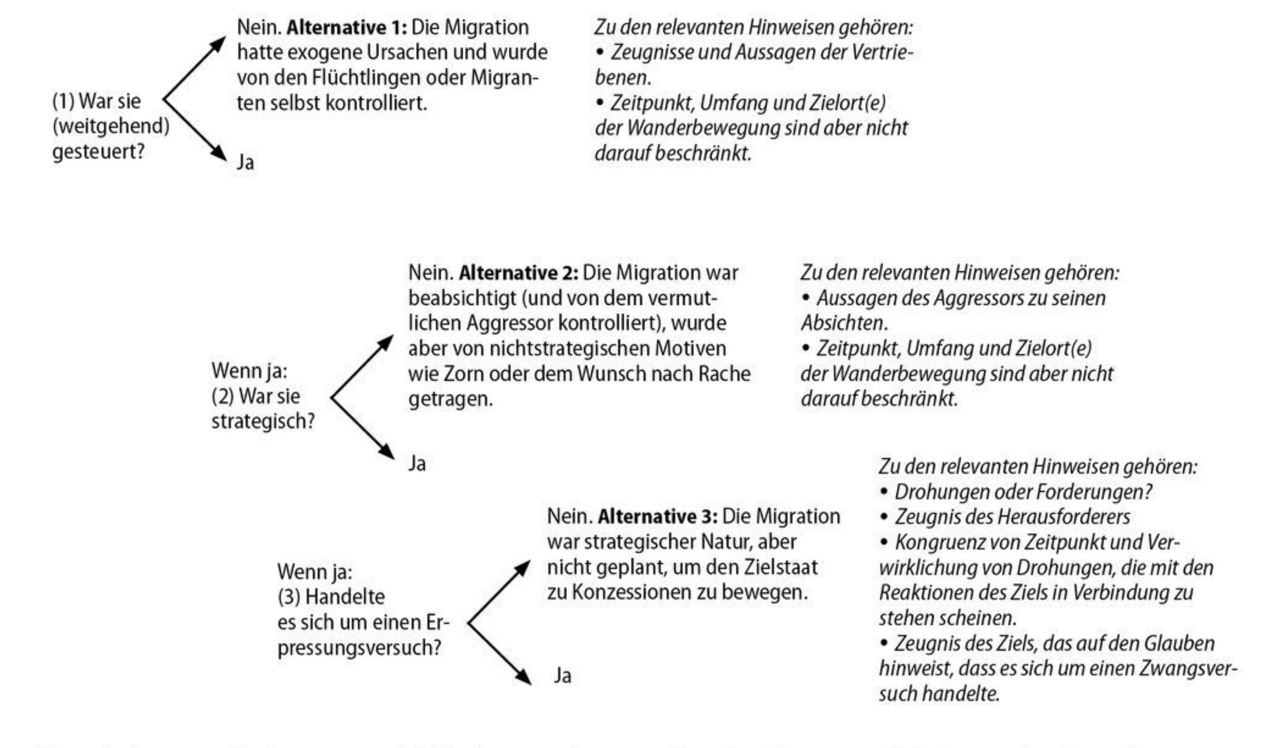


Schaubild 1: Unterschiedliche Erklärungen für Massenmigrationen

Unterm Strich bedeutet das: Ob durch das öffentlich angekündigte oder im privaten Kreis angedeutete Androhen (oder das tatsächliche Herbeiführen oder Fördern) von Migrationskrisen oder durch das Plädieren, man sei nicht in der Lage oder nicht bereit, von anderen geschaffene Krisen unter Kontrolle zu bringen, können solche menschengemachten Katastrophen unter geeigneten Bedingungen wirkungsvoll so genutzt und manipuliert werden, dass es einer beträchtlichen Anzahl von Erpressern gelingt, von ihren Nötigungsobjekten politische und ökonomische Konzessionen zu erwirken. Was unterscheidet also diese Akteure? Wer genau wendet dieses Instrument an und aus welchem Grunde?

Wer wendet dieses Instrument an?

Erpresserische Zwangsmigration lässt sich von drei Arten von Aggressoren einsetzen: von Anstiftern, Agents Provocateurs (im Weiteren auch als Provokateure bezeichnet) und Opportunisten. In der Regel sind es Anstifter und Provokateure, die Migrationskrisen aktiv auslösen und manipulieren, während Opportunisten von anderen geschaffene Krisen ausnutzen. Ich beschreibe zunächst das Wesen und die Motive aller drei Charaktere.

Aktive Manipulatoren: Anstifter und Provokateure

Anstifter sind am leichtesten erkennbar. Sie sind Akteure wie Idi Amin (Fall 11 in Tabelle 1.2) und Fidel Castro (Fall 6, 21 und 44), die grenzüberschreitende Bevölkerungsbewegungen direkt auslösen oder damit drohen, sollten die Zielländer ihren Forderungen nicht nachgeben. Historisch war die Mehrzahl der Anstifter schwach (zumindest im Verhältnis zu ihren Angriffszielen). Es sind undemokratische Akteure, die im Großen und Ganzen nicht auf konventionelle Einflussmethoden zurückgreifen können (siehe Tabelle 1.2).

In der Regel sind Akteure, die dazu tendieren, Anstifter zu werden – Schwache, Illegale und Rechtlose –, auch mögliche Provokateure. Diese angehenden Erpresser schaffen im Allgemeinen Krisen nicht unmittelbar, sondern handeln bewusst auf eine Art, die darauf abzielt, Dritte dazu anzustiften, eine Abwanderung herbeizuführen. Im Gegensatz zu den meisten Anstiftern verstehen viele Provokateure ihr Handeln als eine Art altruistischen Machiavellismus, bei dem der Zweck (Autonomie, Unabhängigkeit oder die Wiederherstellung der Demokratie) den Einsatz dieser ziemlich unkonventionellen Mittel rechtfertigen soll. Solche Akteure sind zu schwach, um ihre Vorhaben selbstständig zu erreichen, daher könnten sie darauf abzielen, internationale politische, ökonomische und/oder militärische Unterstützung für ihre Sache zu kultivieren. Nach Ansicht von Forschern und Fachleuten ist internationale Hilfe umso wahrscheinlicher, je mehr solche Akteure als Opfer

wahrgenommen und je mehr moralische Empörung sie zugunsten ihrer Gruppe hervorrufen können. [54] › Hinweis

Eine relativ wirkungsvolle, wenn auch moralisch fragwürdige Methode, eine derartige Unterstützung zu erzielen, besteht darin, sich so zu verhalten, dass repressive Maßnahmen der Regierung provoziert werden, die eine Migration beschleunigen. Ein bekanntes historisches Beispiel sind die Aufständischen der algerischen Front de Libération Nationale (FLN), die im französisch-algerischen Krieg (1954–1962) Aktionen durchführten, von denen sie erwarteten, dass sie mit Sicherheit zu brutalen Reaktionen des französischen Militärs führen und damit Flüchtlingsbewegungen auslösen würden (Fall 3 in Tabelle 1.2). [55] › Hinweis Ende der 1990er Jahre benutzte die aufständische Befreiungsarmee des Kosovo [engl. Kosovo Liberation Army, KLA; die Befreiungsarmee des Kosovo, im Weiteren UÇK genannt] in ihrem Kampf um die Unabhängigkeit von der Bundesrepublik Jugoslawien eine ähnliche Strategie (Fall 50). [56] › Hinweis In beiden Fällen gingen die Aufständischen von der Prämisse aus, dass die durch ihre Aktionen ausgelöste humanitäre Katastrophe die internationalen Akteure dazu bringen würde, zu ihren Gunsten einzugreifen. [57] › Hinweis

Gleichzeitig können auf solche Art angestiftete Massenmigrationen natürlich nicht nur Empörung auslösen und Sympathie wecken, sondern in potenziellen Aufnahmestaaten auch Ängste vor den möglichen Folgen schüren. Infolgedessen können internationale Entscheidungen über ein Eingreifen zugunsten der Opfergruppen mehr aus Angst denn aus Empathie getroffen werden. So haben im Krieg in Bosnien-Herzegowina 1992 bis 1995 Berichten zufolge bosnische Truppen den Schutz der Zivilbevölkerung in der Schutzzone um Goražde in der ausdrücklichen Erwartung unterlassen, die humanitären Folgen und die Fluchtbewegungen würden eine größere Beteiligung der NATO in diesem Konflikt bewirken (eine Episode im Fall 42). [58] › Hinweis

Tabelle 1.2
Typ des Angreifers, das Wesen von angreifenden und angegriffenen Regierungen und ihre relativen Stärken

	Jahr	Angreifer und Typ	Ist der Angreifer eine Demokratie?	Hauptziel(e)	ist das Zielland eine Demokratie?	Begünstigt die Machtverteilung den Angreifer oder das Zielland?
1	1953	BRD (O)	ja	USA	ja	Zielland
2	1954–1955	Südvietnam und USA (A)	teilweise; ja	Nordvietnam	nein	Angreifer
3	1954–1960	Algerische	nein	Französische	ja	Zielland

		Aufständische		Verbündete, besonders die USA		
4	1954–1960	Österreich (O)	ja	USA	ja	Zielland
5	**1961**	**USA (AP/O)**	**ja**	**Sowjetunion**	**nein**	**relativ ausgeglichen**
6	1965	Kuba (A)	nein	Vereinigte Staaten	ja	Zielland
7	1967–1970	Aufständische in Biafra (A)	nein	Westeuropa, USA	ja	Zielland
8	**1967**	**Israel (A)**	**ja**	**Jordanien**	**nein**	**Angreifer**
9	1967	Jordanien (O)	nein	USA	ja	Zielland
10	1971	Pakistan (A)	nein	Indien	ja	Zielland
11	1972	Uganda (A)	nein	Großbritannien	ja	Zielland
12	1978–1982	Bangladesch (A)	nein	Burma	nein	problemspezifisch
13	1978–1982	ASEAN, Hongkong (O)	gemischt	westliche Großmächte, besonders USA	ja	Zielländer
14	**1979–1990er**	**Vietnam (A/O)**	**nein**	**EG, USA**	**ja**	**Zielland**
15	1979–1980er	Thailand (O)	nein	USA, China	ja und nein	Zielländer
16	1980–1981	Haiti (A)	nein	USA	ja	Zielland
17	1979–1981	NGO-Aktivisten	nein	USA, Haiti	ja und nein	Zielland
18	1979–1980er	Pakistan (O)	nein	USA	ja	Zielland
19	1980er	Sowjetunion (A)	nein	Pakistan	nein	Angreifer
20	1979–1980er	afghanische Aufständische im Exil	nein	Pakistan	nein	Zielland
21	1980	Kuba (A)	nein	USA	ja	Zielland
22	1981–1982	Österreich (O)	ja	Westeuropa, USA	ja	Zielland (vorwiegend)
23	1982	Thailand (O)	nein	USA, Frankreich	ja	Zielländer
24	Anf. 1980er	Honduras (O)	unvollständig (1982)	USA	ja	Zielland
25	**Mitte 80er–97**	**Bangladesch (A)**	**unvollständig (1990)**	**Indien**	**ja**	**Zielland**
26	1983–1986	DDR (AP)	nein	BRD	ja	Zielland
27	1984–1985	DDR (AP)	nein	Schweden	ja	Zielland

28	**1985**	**Libyen (A)**	**nein**	**Tunesien, Ägypten und Mauretanien**	**nein**	**gemischt**
29	Ende 1980er	Hongkong, ASEAN (O)	gemischt	USA, Westeuropa	ja	Zielland
30	1980er–Anf. 90er	Vietnam (O)	nein	EG/EU, USA	ja	Zielländer
31	1989–1992	Bangladesch (A)	nein	Burma	nein	problemspezifisch
32	1990–1992	Saudi-Arabien (A)	nein	Jemen	nein	Angreifer
33	1990er	Israel (AP/O)	ja	Palästinenser	nein	Angreifer
34	1991–1992	USA (O)	ja	Israel	ja	Angreifer
35	1990–1991	Albanien (A)	unvollständig	Italien	ja	Zielland
36	1991	Albanien (A)	unvollständig	Italien, EG	ja	Zielland
37	1990–1994	Albanien (A)	unvollständig	Griechenland	ja	Zielland
38	**1991**	**Polen (A/AP)**	**ja**	**EG, USA**	**ja**	**Zielland**
39	Mai 1991	Äthiopien (A)	nein	Israel	ja	Zielland
40	1991	Türkei (O)	unvollständig	USA	ja	Zielland
41	1992–1994	Jean-Bertrand Aristide (AP)	nein	USA	ja	Zielland
42	1992–1995	Bosnier (GA/P)	nein	UN Sicherheitsrat	gemischt	Zielland
43	1994	Polen (O)	ja	Deutschland	ja	Zielland
44	1994	Kuba (A)	nein	USA	ja	Zielland
45	Mitte 1990er	Zaire (O)	nein	hauptsächlich USA, Frankreich, Belgien	ja	Zielländer
46	1995	Libyen (AP/O)	nein	Ägypten	nein	Zielland
47	Mitte 1990er	Nordkorea (A)	nein	China	nein	Zielland
48	1997	Albanien (A)	nein	Italien	ja	Zielland
49	**1998**	**Türkei (A)**	**ja**	**Italien**	**ja**	**Zielland**
50	Ende 1990er	Kosovo-Albaner (AP)	nein	NATO	ja	Zielland
51	1998–1999	Bundesrepublik Jugoslawien (A)	unvollständig	NATO, besonders BRD, Griechenland, Italien	ja	Zielland

52	1999	Mazedonien I (O)	unvollständig	NATO	ja	Zielland
53	1999	Mazedonien II (O)	unvollständig	NATO	ja	Zielland
54	2001–2003	Nauru (O)	nein	Australien	ja	Zielland
55	2002	Weißrussland (AP)	nein	EU	ja	Zielland
56	2002–2005	Aktivisten/NGO-Netzwerk (AP)	nein	China	nein	Zielland
57	2002–2005	Aktivisten/NGO-Netzwerk (AP)	nein	Südkorea	ja	Zielland
58	2002–2006+	Nordkorea (A)	nein	China	nein	Zielland
59	2004	Nauru (O)	nein	Australien	ja	Zielland
60	2004	Haiti (A)	unvollständig	USA	ja	Zielland
61	2004	Weißrussland (AP)	nein	EU	ja	Zielland
62	2004	Libyen (AP)	nein	EU	ja	Zielland
63	**2004–2005**	**Tschad (A)**	**nein**	**UN-Sicherheitsrat**	**gemischt**	**Angriffsziel**
64	2006	Libyen (AP/O)	nein	EU	ja	Zielland

Anmerkung: Unklare Fälle sind fett gedruckt; unvollständige Demokratien sind Regierungssysteme, die einige, aber nicht alle fünf Eigenschaften besitzen, die allgemein als charakteristisch für eine uneingeschränkt funktionierende Demokratie betrachtet werden: freie und faire Wahlen, Bürgerrechte, eine funktionierende Regierung, politische Teilhabe und eine Politikkultur. A – Anstifter; AP – Provokateure (Agents Provocateurs); ASEAN – Association of Southeast Asian Nations; EG – Europäische Gemeinschaft; EU – Europäische Union; NATO – North Atlantic Treaty Organization; NGO – Nichtregierungsorganisation; O – Opportunisten.

Provokateure können alternativ drohen oder aktiv darauf hinarbeiten, bestehende kleine Abwanderungen durch Lobbying oder Publizierungen von Notlagen in umfassende Krisen zu verwandeln. Sie können sogar Abwanderungen fördern, um einen Regierungswechsel anzuregen. Zu Beginn dieses Jahrtausends griff ein lockeres Netzwerk von Aktivisten und Nichtregierungsorganisationen (NGO) als Teil eines größeren Projekts zu dieser Taktik, das auf den Zusammenbruch Nordkoreas zielte (Fall 56 und 57 der Tabelle 1.2; siehe auch Kapitel 5). Wie im Fall von Algerien und Bosnien verstanden die Provokateure sehr wohl, dass ihre Aktionen schwerwiegende humanitäre Folgen haben dürften, aber sie meinten, die Endabsicht mache die möglichen Kosten akzeptabel. Natürlich »werden einige Menschen umkommen, doch die Mehrzahl wird durchkommen … Es wird bis zuletzt eine kontinuierliche Abwanderung geben«, wie sich ein Verantwortlicher einer der

internationalen NGOs ausdrückte, die an diesem unverhohlenen Nötigungsversuch beteiligt waren. [59] › Hinweis Wenn NGOs und Aktivisten humanitäre Ziele und Maßnahmen im Auge haben, spielen sie häufig die Rolle von Provokateuren. Mal sind sie in dieser Rolle die primären Angreifer, wie im Falle von Nordkorea Anfang dieses Jahrtausends, und mal übernehmen sie wie im bosnischen Bürgerkrieg auch die Rolle von Unterstützern.

Warum bedienen sich relativ schwache Akteure der Auslösung und Instrumentalisierung von Massenmigration als Methode der Einflussnahme? Zum einen betrachten schwache Akteure im Hinblick auf eine Vielzahl internationaler Schauplätze das Auslösen von Krisen als notwendige Voraussetzung für Verhandlungen mit ihren mächtigeren Gegenspielern. [60] › Hinweis Das Auslösen von Krisen ist eines der wenigen Gebiete, auf dem schwache Akteure gegenüber ihren Angriffszielen relativ stark sein können – und im Falle von Migrationskrisen auch gegenüber ihren noch schwächeren Opfern. Nachdem schwache Akteure absichtlich eine Krise ausgelöst haben, können sie anbieten, diese zu beenden, als Gegenleistung für eine finanzielle oder politische Belohnung. Teilnehmer an internationalen Verhandlungen berichten regelmäßig von erkennbaren Mustern in Form von »Drama und Katastrophe«, wenn sie es mit bestimmten Anführern und deren Untergebenen zu tun hatten. [61] › Hinweis Angesichts solcher Katastrophen kann sich schnell ein gemeinsamer Verhandlungsspielraum auftun, der vorher nicht vorhanden war. In der Tat nehmen starke Akteure, die vorher nicht willens waren, mit ihren schwächeren Gegenspielern zu reden und erst recht nicht zu verhandeln, angesichts einer klar erkennbaren vorhandenen Krise häufig schlagartig eine gemäßigtere oder sogar eine entgegengesetzte Haltung ein. [62] › Hinweis Ein Migrationsforscher drückte es ganz offen so aus: »Entsendestaaten können Emigration manchmal so gestalten, dass die Aufnahmestaaten sehr wahrscheinlich mit widersprüchlichen Verwaltungsakten reagieren, die dann als Druckmittel gegen jene eingesetzt werden können, die ihnen vorher eine Abfuhr erteilt hatten.« [63] › Hinweis

Anders ausgedrückt, das Auslösen einer Krise kann dazu beitragen, die Ausgangsbedingungen anzugleichen, die Glaubwürdigkeit schwacher Akteure zu erhöhen und die Wirksamkeit ihrer Drohungen zu verstärken, und so in mehrfacher Hinsicht ihre Fähigkeit, Druck auszuüben, verbessern. [64] › Hinweis Erstens können Migrationskrisen unter bestimmten Umständen schwachen Angreifern ermöglichen, ihren Angriffszielen Strafen aufzuerlegen, die im Vergleich zum Preis des Nachgebens unverhältnismäßig hoch sind. Zielländer mögen zwar verständlicherweise unwillig sein, vorab Zugeständnisse zu machen, doch recht häufig erscheinen Forderungen, die zu Beginn unannehmbar waren, im Vergleich zu den Kosten der Bewältigung anhaltender, umfangreicher Abwanderung über einen

unbestimmten Zeitraum hinweg als gering. Man bedenke, im Gegensatz zu einem Bombenangriff (der schwere Schäden anrichten mag, zwangsläufig aber ein Ende hat) vermag eine Migrationskrise »ein Geschenk sein, das sich immer weiter verschenkt«.

Zweitens ist es für Zielländer, die meistens bereits entwickelte liberale Demokratien sind, kaum eine Option, es dem Gegner mit gleicher Münze heimzuzahlen, weshalb Angreifer im Stellen von Forderungen sogar eine gewisse Überlegenheit über ihre Angriffsziele gewinnen. [65] › Hinweis So hätte Deng zum Beispiel 1979 relativ mühelos die Ausreise von dreißig Millionen Chinesen in die Vereinigten Staaten ermöglichen können, während Präsident Carter keine Möglichkeit gehabt hätte, sich zu revanchieren. [66] › Hinweis

Nach weit verbreiteter Meinung besitzen liberale Demokratien besondere Eigenschaften, die dazu führen, dass sie und ihre Führungen sich anders verhalten als die Akteure in anderen Regierungsformen. Deshalb genießen liberale Partnerländer den Bonus guten Einvernehmens, während autoritäre Länder unter dem Verdacht stehen, feindselig zu sein. [67] › Hinweis Daher haben autoritäre Akteure, denen die meisten mächtigen Mitglieder der internationalen Gemeinschaft ohnehin mit Misstrauen und Geringschätzung begegnen, wenig zu verlieren, wenn sie sich dafür entscheiden, jene Normen außer Kraft zu setzen, die dem Auslösen von Migrationskrisen entgegenstehen. Kurz, nichtdemokratische »Unrechtsstaaten« bzw. Akteure leiden unter einem doppelten Fluch – nur wenige sind stark genug, ihre mächtigen Gegenspieler unter normalen Bedingungen dazu zu bringen, ernst genommen zu werden, und noch weniger von ihnen traut man zu, offen und ehrlich zu verhandeln. Deshalb sind die Barrieren, die ein Zurückgreifen auf solche normenverletzende Taktiken verhindern, bei Akteuren mit schlechter Reputation niedriger und die damit erzielbaren Verhandlungsvorteile weitaus größer. Von daher gesehen kann die Instrumentalisierung oder Manipulation von Migrationskrisen eine attraktive Form der Einflussnahme für jene darstellen, denen nur begrenzte Ressourcen und wenige andere Optionen zur Verfügung stehen.

Was die offenkundigen Ausnahmen betrifft – nämlich Fälle, in denen starke oder demokratische Akteure als Initiatoren oder Provokateure agiert haben –, so war es üblicherweise die Absicht, politische Ziele zu einem niedrigeren Preis zu erreichen, als es durch den Einsatz militärischer Mittel möglich gewesen wäre. Zum Beispiel unterstützte Berichten zufolge eine Fraktion in der Regierung von George W. Bush den bereits erwähnten Versuch, die Regierung von Nordkorea durch migrationsgestützte Nötigung zu stürzen, denn dieses Ziel mit dem Einsatz von militärischen Mitteln zu erreichen wäre, gelinde gesagt, zumindest problematisch gewesen. [68] › Hinweis Ähnlich hat die Regierung Kennedy zwar verständlicherweise

gezögert, in den frühen 1960er Jahren gewaltsam gegen das sowjetische Verhalten im Hinblick auf Berlin vorzugehen, dennoch zogen Vertreter der US-Regierung die Idee, ein derartiges Druckmittel anzuwenden, um Moskau zu einer besseren Zusammenarbeit zu bewegen, zumindest in Erwägung (Fall 5 in Tabelle 1.2). [69] › Hinweis

Passive Nutznießer: Opportunisten

Im Gegensatz zu der aktiven Rolle, die Initiatoren und Provokateure spielen, sind Opportunisten tendenziell eher passiv, allerdings gleichermaßen einfallsreich. Opportunisten spielen keine direkte Rolle beim Auslösen von Migrationskrisen, sondern bedienen sich einfach der von anderen herbeigeführten oder angestifteten Migration zu ihrem eigenen Vorteil. Opportunisten können beispielsweise damit drohen, die eigenen Grenzen zu schließen und damit humanitäre Notlagen zu schaffen, falls die Zielstaaten nicht wie gewünscht handeln bzw. Kompensationszahlungen anbieten. Das war unter anderem 1956 der Fall, als Österreich drohte, seine Unterstützung für die Flüchtlinge des Ungarn-Aufstands einzustellen, wenn es nicht umfassende Hilfen erhielte (Fall 4 in Tabelle 1.2). [70] › Hinweis

Umgekehrt bieten Opportunisten manchmal an, bestehende Krisen im Austausch gegen politische oder monetäre Belohnung zu entschärfen. Ein weithin bekanntes Beispiel bietet die thailändische Regierung, die zu Beginn der 1980er Jahre die Anwesenheit kambodschanischer Flüchtlinge an seiner Grenze nutzte, um von den Vereinigten Staaten eine Vielzahl unterschiedlicher politischer und ökonomischer Konzessionen zu erlangen (Fall 23 in Tabelle 1.2). [71] › Hinweis Auf ähnliche Weise nutzten Mobutu Sese Seko in Zaire in den frühen 1990er Jahren (Fall 45) und General Zia ul-Haq in Pakistan in den 1980er Jahren (Fall 18) Flüchtlingsströme, die von anderen ausgelöst worden waren, um sich von »internationalen Parias in ›geachtete Staatsmänner‹« zu verwandeln. [72] › Hinweis Wie ein Wissenschaftler anmerkte, »stellten die afghanischen Flüchtlinge tatsächlich die beste Möglichkeit der Öffentlichkeitsarbeit dar, die sich Zia ul-Haq für sein Regime nur wünschen konnte, das durch einen Militärputsch an die Macht gekommen war und nach der Hinrichtung von Zulfikar Ali Bhutto [dem früheren pakistanischen Präsidenten und Premierminister] international im Abseits stand«. Die Krise bot Pakistan die Gelegenheit für »eine Wiedergutmachung des eigenen international schlechten Rufs auf dem Gebiet der Menschenrechte« [73] › Hinweis .

Kurzum, historisch betrachtet waren Opportunisten sowohl stark als auch schwach, sowohl Demokraten als auch Demagogen. Akteure, die beschließen, Opportunisten zu werden, müssen nur davon überzeugt sein, dass sie eine bestehende Krise zu ihrem eigenen Vorteil manipulieren können. Manchmal tun sie das aus einer empfundenen Notwendigkeit heraus, manchmal auch nur, weil sie es tun können. Was suchen Angreifer also – seien es Opportunisten, Initiatoren oder Provokateure –, wenn sie sich einer migrationsgestützten Nötigung bedienen, und wie wirkungsvoll haben frühere Versuche diesen Angreifern beim Erreichen ihrer Ziele geholfen?

Die Ziele der Staatserpressung und ihre Erfolgsquoten

Wie im Falle traditioneller militärischer Druckmittel waren auch die Forderungen von Angreifern, die zu migrationsgestützter Erpressung griffen, sehr vielfältig in Umfang, Inhalt und Ausmaß. Es hat sowohl konkrete als auch symbolische Forderungen gegeben, und dazu gehörte das Begehren, bestimmte Maßnahmen zu ergreifen, wie auch, welche zu beenden. Die Wunschliste umfasst die gesamte Bandbreite von der einfachen Gewährung finanzieller Hilfe bis zur Beendigung der Finanzierung von Aufständischen, von umfassendem militärischem Eingreifen und sogar bis hin zu Regimewechseln (siehe Tabelle 1.3). Und trotz der Tatsache, dass die Mehrheit der Angreifer deutlich schwächer war als ihre Angriffsziele (in 54 von insgesamt 64 möglichen Fällen und in 49 von 56 nachgewiesenen Fällen), waren sie relativ erfolgreich; tatsächlich waren sie sogar erfolgreicher als ihre mächtigeren Gegenspieler.

Erfolg definiert sich in diesem Kontext als die Fähigkeit, einen Gegner dazu zu bringen, entsprechend der Forderung des Angreifers eine vorher artikulierte politische Linie zu ändern, eine bereits durchgeführte Handlung zu beenden oder zurückzunehmen oder finanzielle Zahlungen zu leisten. Mit anderen Worten, die meisten Forderungen des Angreifers wurden erfüllt. Ein Fall wird dann als »Erfolg« gerechnet, wenn der Angreifer den überwiegenden Teil oder alle seiner bekannten Vorhaben erreicht hat, und als »Teilerfolg«, wenn der Angreifer einen signifikanten Anteil, aber nicht alle seiner Ziele erreicht hat. Ein Fall wird unter »Fehlschlag« eingeordnet, wenn der Angreifer nur wenige oder gar keines seiner Ziele erreicht hat oder wenn er sie offensichtlich durch fremde Faktoren erreicht hat. Schließlich wird ein Fall als »unklar« eingeordnet, wenn:

1. der Angreifer zumindest einige seiner Ziele erreicht hat, die Gründe dafür jedoch unklar sind,
2. es nicht genügend Hinweise darauf gibt, dass am Ende tatsächlich versucht wurde, Zwang auszuüben, oder
3. Drohungen geäußert wurden, aber keine Krise ausbrach, und es bis zum Entstehen dieses Buches unklar geblieben ist, ob die Forderungen des Angreifers erfüllt wurden. (Unklare Fälle bleiben von der Gesamtbewertung des Erfolgs oder des Fehlschlags von Zwangsausübung ausgeschlossen.)

Tabelle 1.3
Angreifer, Zielländer, relative Stärke und Ergebnis des Erpressungsversuchs

	Jahr	Herausforderer / Erpresser und ihr Typus	Hauptziel(e)	Hauptabsicht(en)	Ergebnis
1	1953	Westdeutschland (O)	**USA**	Finanzhilfe, politische Unterstützung	Teilerfolg
2	1954–1955	**Südvietnam und USA (A)**	Nordvietnam	Aufschub/Absagen der Wahl zur Wiedervereinigung	Fehlschlag
3	1954–1960	Algerische Aufständische (AP)	**Französische Verbün-dete, besonders die USA**	Versuch, die Verbündeten zu bewegen, Druck auf Frankreich auszuüben, Algerien aufzugeben; politische und militärische Intervention	Teilerfolg
4	1956	Österreich (O)	**USA**	Hilfe und Umsiedlung	Erfolg
5	1961	USA (AP/O)	Sowjetunion	Abschreckung (Berlin)	unklar
6	1965	Kuba (A)	**USA**	Regulierte Immigration	Teilerfolg
7	1967–1970	Biafranische Aufständische (A)	**USA**	Hilfe, Intervention, politische und diplomatische Unterstützung	Teilerfolg
8	1967	**Israel (A)**	Jordanien	Bilaterale Verhandlungen, Friedensgespräche	unklar
9	1967	Jordanien (O)	**USA**	Druck auf Israel wegen Rückkehr der Palästinenser	kz. Erfolg; lz. Fehlschlag

10	1971	Pakistan (A)	**Indien**	Beendigung der Unterstützung bengalischer Rebellen	Fehlschlag
11	1972	Uganda (A)	**Großbritannien**	Rücknahme eines Entscheids bzgl. Militärhilfe	Fehlschlag
12	1978–1982	Bangladesch (A/O)	Burma	Stopp der Abwanderung burmesischer Muslime	Erfolg
13	1978–1982	ASEAN, Hongkong (O)	**westl. Großmächte, besonders USA**	Umsiedlung und Finanzhilfe	Erfolg
14	1979	Vietnam (A/O)	**EG, USA**	Hilfe, diplomatische Anerkennung, Kredit	unklar
15	1979–1980er	Thailand (O)	**USA, China**	Ein Bündnis, politisch-militärische Unterstützung	Erfolg
16	1979–1981	Haiti (A)	**USA**	Finanz- und Militärhilfe	Erfolg
17	1979–1981	NGO-Aktivisten	**USA, Haiti**	Beendigung der Unterstützung der Regierung, ihre Schwächung	Fehlschlag
18	1980er	Pakistan (O)	**USA**	Bündnis, politische und militärische Unterstützung	Erfolg
19	1980er	**Sowjetunion (A)**	Pakistan	Ende der Unterstützung der Aufständischen	Fehlschlag
20	1979–1980er	exil. Aufständische (O)	**Pakistan**	Kontrolle über Friedensregelung	Erfolg
21	1980	Kuba (A)	**USA**	Beendigung von Entführungen, Normalisierung v. Migration u. a.	Teilerfolg
22	1981–1982	Österreich (O)	**Westeuropa, USA**	Umsiedlung von Flüchtlingen, Hilfe	Erfolg
23	1982	Thailand (O)	**USA, Frankreich**	Finanzhilfe	Erfolg

24	Anf. 1980er	Honduras (O)	**USA**	Militärhilfe, Ausbildung, Sicherheitspakt	Erfolg
25	1980er–1997	Bangladesch (A)	**Indien**	Beendigung der Finanzierung der Shanti Bahini (Aufständische)	unklar
26	1983–1986	DDR (AP)	**BRD**	Hilfe, technische Hilfe, feste Grenzen	Erfolg
27	1984–1985	DDR (AP)	**Schweden**	Finanzhilfen	Erfolg
28	1985	Libyen (A)	Tunesien, Ägypten und Mauretanien	Wechsel diplomatisch Allianzen/Haltung	unklar
29	Ende 1980er	Hongkong, ASEAN (O)	**USA, Westeuropa**	Hilfe, Umsiedlung	Erfolg
30	1989–1990er	Vietnam (O)	**EG, USA**	politische, diplomatische Anerkennung, Hilfen	Erfolg
31	1989–1992	Bangladesch (O)	Burma	Stopp der Abwanderung burmesischen Muslime	Erfolg
32	1990–1992	**Saudi-Arabien (A)**	Jemen	Änderung der Haltung zu Irakkrieg	Fehlschlag
33	1990er+	**Israel (AP/O)**	Palästinenser	Aufgabe des Anspruchs auf Jerusalem	(bisher) Fehlschlag
34	1991–1992	**USA (O)**	Israel	Ende des Siedlungsbaus in besetzten Gebieten	Teilerfolg
35	1990–1991	Albanien (A)	**Italien**	Nahrungsmittelhilfe, Kredite, andere Hilfen	Erfolg
36	1991	Albanien (A)	**Italien, EG**	Finanzhilfen	Erfolg
37	1990–1994	Albanien (A)	**Griechenland**	Finanzhilfen	Erfolg
38	1991	Polen (A/AP)	**EG, USA**	Schuldenerlass, Finanzhilfen	unklar
39	1991	Äthiopien (A)	**Israel**	finanzielle Abfindung	Erfolg
40	1991	Türkei (O)	**USA**	humanitäre, militärische Intervention	Erfolg
41	1992–1994	Jean-Bertrand Aristide (AP)	**USA**	Rückkehr an die Macht, US-militärische Intervention	Erfolg
42	1992–	Bosnier (A/AP)	**UN-**	Truppenpräsenz,	Teilerfolg

	1995		**Sicherheitsrat**	Luftbrücke zur Evakuierung	
43	1994	Polen (O)	**Deutschland**	finanzielle Abfindung	Erfolg
44	1994	Kuba (A)	**USA**	geregelte Immigration etc.	Erfolg
45	Mitte 1990er	Zaire (O)	**hauptsächlich USA, Frankreich, Belgien**	politische, diplomatische Anerkennung, Hilfen	Erfolg
46	1995	Libyen (AP/O)	**Ägypten**	Aufhebung der Sanktionen; Änderung der Haltung zu Palästinensern	Fehlschlag
47	Mitte 1990er	Nordkorea (A)	**China**	Finanzhilfen, politische Unterstützung	Erfolg
48	1997	Albanien (A)	**Italien**	militärische Intervention	Erfolg
49	1998	Türkei (A)	**Italien**	Unterstützung/Bestrafung im Kontext des Beitrittsantrags zur EU	unklar
50	Ende 1990er	Kosovo-Albaner (AP)	**NATO**	Militärhilfe; Intervention	Erfolg
51	1998–1999	Bundesrepublik Jugoslawien (A)	**NATO, bes. Deutschland, Griechenland, Italien**	Abschreckung, dann Erzwingung	Fehlschlag
52	1999	Mazedonien I (O)	**NATO**	Finanzhilfen	Erfolg
53	1999	Mazedonien II (O)	**NATO**	Finanzhilfen	Erfolg
54	2001–2003	Nauru (O)	**Australien**	Finanzhilfen	Erfolg
55	2002	Weißrussland (AP)	**EU**	diplomatische Anerkennung, Finanzhilfen	Fehlschlag
56	2002–2005	Netzwerk Aktivisten/NGOs (AP)	**China**	Politikwechsel gegenüber Nordkorea, Kollaps der Regierung	Fehlschlag
57	2002–2005	Netzwerk Aktivisten/NGOs	**Südkorea**	Politikwechsel gegenüber Nordkorea, Kollaps der	Fehlschlag

		(AP)		Regierung	
58	2002–2006+	Nordkorea (A)	**China**	Fortdauer der diplomatischen Unterstützung und Finanzhilfen	Erfolg
59	2004	Nauru (O)	**Australien**	Finanzhilfen	Erfolg
60	2004	Haiti (A)	**USA**	Militärhilfe	Fehlschlag
61	2004	Weißrussland (AP)	**EU**	Finanzhilfe	Fehlschlag
62	2004	Libyen (AP)	**EU**	Aufhebung der Sanktionen	Erfolg
63	2004	Tschad (A)	**UN-Sicherheitsrat**	militärische/politische Intervention	unklar
64	2006	Libyen (AP/O)	**EU**	Finanzhilfen	Teilerfolg

Anmerkung: Ist der stärkere Akteur (Herausforderer des Ziels) bekannt, wird er fett angezeigt. A – Anstifter; AP – agent provocateur; ASEAN – Association of Southeastern Asian Nations;
EG – Europäische Gemeinschaft; EU – Europäische Union; kz. – kurzzeitig; lz. – langzeitig; NATO – Nordatlantic Treaty Organization – NGO – Nichtregierungsorganisation; O – Opportunist.

Bei den 56 nachgewiesenen Fällen erreichten die Angreifer zumindest einige ihrer Ziele, und zwar in etwa 73 Prozent der Fälle (41 von 56). Legt man einen strengeren Maßstab für Erfolg an und schließt Teilerfolge aus, bekamen Angreifer in 57 Prozent der Fälle (32 Fälle) alles, was sie Berichten zufolge wollten. Zwar ist das eine bescheidenere Zahl, doch die restriktivere Quote ist vergleichbar mit einigen der günstigen Einschätzungen der Erfolgsrate bei Abschreckung (ebenfalls 57 Prozent) und beträchtlich höher als die besten Schätzungen erfolgreicher Wirtschaftssanktionen (ungefähr 33 Prozent) oder diplomatischer Druckmaßnahmen der USA (zwischen 19 und 37,5 Prozent). [74] › Hinweis
Wie Tabelle 1.3 auch nahelegt, ist bei allen möglichen Krisen versucht worden, diese Art der Erpressung auszuüben – bei humanitären Katastrophen, Konflikten niedriger Intensität und ausgewachsenen Kriegen wie auch in Fällen latenter oder auch nur drohender Krisen.

Ungeachtet dieser Diskussion könnte man trotzdem zu dem Schluss gelangen, dass die nach ihren Auswirkungen hin getroffene Auswahl von Fällen bedeutet, dass diese Art Druckausübung dennoch eine ziemlich schlechte Methode der Einflussnahme ist, die nur von sehr entschlossenen Angreifern und auch nur dann angewendet wird, wenn diese sich eine hohe Wahrscheinlichkeit des Erfolges ausrechnen. [75] › Hinweis Das mag tatsächlich so sein. Sicher ist es richtig, dass die erpresserische Zwangsmigration aus einer Reihe von Gründen ein stumpfes Instrument und nur selten eine Waffe der ersten Wahl ist. Erstens kann ein Angreifer am Ende eine größere Krise auslösen, als er erwartet oder geplant hatte, und eine massive Abwanderung kann den Entsendestaat ebenso destabilisieren wie den Aufnahmestaat. [76] › Hinweis Die Ängste vor einem solchen Zusammenbruch führten zum Beispiel 1961 zum Bau der Berliner Mauer. [77] › Hinweis

Zweitens: Wenn Krisen erst ausgelöst sind, verlieren die Angreifer häufig die Kontrolle darüber, zumindest teilweise. Zu einem nicht geringen Anteil deshalb, weil »Säuberungsaktionen« im Rahmen der gesteuerten Migration häufig von irregulären Kräften oder sogar Banden durchgeführt werden, denen es an Disziplin mangelt und deren Intentionen sich möglicherweise nicht mit denen derer decken, die die Abwanderung angestiftet haben. [78] › Hinweis Und wenn Migranten und Flüchtlinge sich erst außerhalb ihres Herkunftsstaates befinden, sind sie häufig zu selbstständigem Handeln in der Lage – sie ziehen vielleicht in größerer oder kleinerer Zahl in andere Richtungen, als die Angreifer es wünschen. Wenn das geschieht, können Abwanderungen mehr ungelenkten Raketen als intelligenten Bomben gleichen, was es schwieriger macht, Druck auf bestimmte Zielstaaten auszuüben.

Drittens, wie Thomas Schelling erklärt: »Die ideale stringente Aktion wäre eine Aktion, die, nachdem sie in Gang gesetzt wurde, bei Entgegenkommen minimalen Schaden anrichtet und großen Schaden, wenn das Entgegenkommen ausbleibt.« [79] › Hinweis Obwohl Migration und Flucht gestoppt werden können, nachdem sie eingesetzt haben, kann es doch unter bestimmten Bedingungen schwierig sein, sie rückgängig zu machen. Drohungen mit einer weiteren Eskalation können an sich sehr

überzeugend sein, doch es kann schwierig werden, trotz eines gewährten Entgegenkommens das Versprechen einzulösen, den Schaden gering zu halten, wodurch sich der potenzielle Wert von Konzessionen für den Zielstaat verringert. Es gibt Hinweise darauf, dass China und Südkorea der Ansicht waren, dass Konzessionen an die Aktivisten, die beide Länder darauf drängten, nordkoreanische Migranten anzunehmen und hereinzulassen, wahrscheinlich in der Zukunft *größere* Schäden anrichten würden, weil sie mehr Menschen dazu ermutigen würden, den ersten Flüchtlingen zu folgen. Es überrascht nicht, dass die Druckausübung in diesem Falle nicht erfolgreich war (siehe Kapitel 5).

Viertens besteht die große Gefahr einer Bumerangwirkung, womit die beabsichtigten Konsequenzen sehr teuer erkauft werden. So erreichte beispielsweise die von den USA nach dem ersten Indochina-Krieg ins Werk gesetzte Massenmigration von Nordvietnamesen in den Süden nicht nur nicht ihr erklärtes Ziel, Ho Chi Minh davon abzubringen, weiterhin auf Wahlen zur Vereinigung beider Landesteile zu drängen, sondern sie schwächte unwillkürlich auch das Regime in Südvietnam, während gleichzeitig die Verpflichtung der Vereinigten Staaten, dieses Regime zu unterstützen, noch weiter zunahm (Fall 2 in Tabelle 1.3). [80] › Hinweis Mobutu Sese Seko profitierte Mitte der 1990er Jahre in Zaire in hohem Maße von den Konzessionen, die er als Gegenleistung für die Zusage erhielt, Flüchtlinge aus Ruanda aufzunehmen, doch die Entscheidung, diesen Flüchtlingen zu erlauben, die Lager als Basen für Angriffe auf der anderen Seite der Grenze zu nutzen, verursachte in Ruanda so große Wut, dass Mobutus Regierung in der Folge mithalf, ihn zu stürzen. [81] › Hinweis

Trotzdem kann die erpresserische Zwangsmigration angesichts ihrer offensichtlichen Erfolgsquote von 57 bis 73 Prozent für hoch motivierte Akteure mit kaum anderen Optionen als Strategie erscheinen, die einen Versuch lohnt. Das trifft besonders auf Angreifer zu, die das Verhalten potenziell verwundbarer Zielländer beeinflussen wollen, die unter normalen Umständen nicht geneigt sind, ihre Forderungen zu erfüllen. Damit sind starke entwickelte liberale Demokratien gemeint. Aus der Perspektive traditioneller internationaler Beziehungen ist das an sich ein Rätsel. Schwache Akteure sollten eigentlich nur selten stärkere Akteure

herausfordern. Was also macht die mächtigsten Demokratien der Welt zu so attraktiven Zielscheiben? Warum werden sie – und besonders die Vereinigten Staaten – am häufigsten und am erfolgreichsten als Opfer ausgewählt? Und ganz allgemein gesprochen: Wie und warum funktioniert es überhaupt, Menschen als Waffen zur Erpressung einzusetzen?

Wie, wann und warum ist die Methode erfolgreich beziehungsweise versagt sie?

Erpresser greifen typischerweise zu einer Vielzahl sich überlappender Mechanismen, wenn sie versuchen, die Entscheidungsfindung ihres Angriffsziels zu beeinflussen.

Dazu gehören die fünf folgenden gängigsten Mechanismen:

1. die Unterhöhlung der Machtbasis – die Bedrohung der Beziehung einer Regierung zu ihren wichtigsten Unterstützern,
2. Unruhen – das Schüren allgemeiner Unzufriedenheit mit einem Herrschaftssystem,
3. ein Enthauptungsschlag – die Gefährdung der persönlichen Sicherheit der Führungsschicht,
4. Schwächung – die Destabilisierung eines ganzen Landes, und
5. »Denial« – das Verhindern von Erfolgen auf dem Schlachtfeld (oder politischer Erfolge durch militärische Aggression). [82] › Hinweis

Da sich die erpresserische Zwangsmigration auf nichtmilitärische Mittel der Beeinflussung stützt, sind Methoden wie Enthauptungsschläge und Bekämpfen praktisch vom Tisch. Das gilt jedoch nicht für das Unterhöhlen der Machtbasis, das Auslösen von Unruhen und das Destabilisieren der Gesellschaft. Jeder dieser Mechanismen beruht in unterschiedlichem Maße darauf, das Verhalten der Führung eines Opfers durch die Manipulation der Meinung und Einstellung der Zivilbevölkerung zu beeinflussen. Der jeweilige Erfolg basiert auf der wirksamen Beeinflussung der Kosten oder

Risiken, die der Bevölkerung aufgebürdet werden. Mit anderen Worten, von den Auswirkungen her betrachtet, stützen sich diese drei Mechanismen auf das, was allgemein als Nötigung durch Mechanismen der Bestrafung bekannt ist. Die Angreifer versuchen, in einem Zielstaat innere Konflikte oder allgemeine Unzufriedenheit zu stiften, um dadurch die Führung zu veranlassen, lieber auf die Forderungen des Angreifers einzugehen, als die zu erwartenden (inneren oder internationalen) Kosten eines Widerstandes in Kauf zu nehmen. [83] › Hinweis Kurzum, die Angreifer versuchen, der Bevölkerung Kosten aufzubürden, die höher sind als der Streitwert. [84] › Hinweis

Es gibt zwei verschiedene, sich aber gegenseitig nicht ausschließende Wege, unter Anwendung von Straftaktiken die migrationsgestützte Nötigung auszuüben. Grob gesprochen könnte man sie als »Überlastung der Kapazität« und als »politische Agitation« bezeichnen. Einfach ausgedrückt, konzentriert sich die Methode der »Überlastung der Kapazität« darauf, auf die *Fähigkeit* des Angriffsziels einzuwirken, eine bestimmte Zahl von Migranten oder Flüchtlingen aufzunehmen/unterzubringen/zu integrieren, während politische Agitation auf die generelle *Bereitschaft* der Zielländer dafür einwirkt. Sowohl bei der Überlastungsstrategie als auch bei der politischen Agitation findet im Endeffekt ein Zwei-Ebenen-Spiel statt. Dabei wird die Reaktion des Ziellandes auf erhobene Drohungen oder durchgeführte Aktionen des Angreifers auf der internationalen Bühne üblicherweise durch gleichzeitig (oder nachfolgend) durchgeführte Handlungen der Akteure innerhalb des Ziellandes beeinflusst. [85] › Hinweis

Deshalb stellen Daniel Byman und Matthew Waxman zu Recht fest: »Während es offenbar einen analytischen Reiz hat, die Nötigung von Regierungen als singuläre und eigenständige Ereignisse zu behandeln, die einer einfachen, geradlinigen Logik folgen«, ist es doch angebrachter, die erpresserische Zwangsmigration als »eine Reihe von Maßnahmen und Gegenmaßnahmen zu sehen, bei denen die Handlungen jeder Seite nicht nur auf der Reaktion der Gegenseite und der Erwartung dieser Reaktion basieren, sondern auch auf zusätzlichen/anderen Veränderungen« des aktuellen Umfeldes. [86] › Hinweis Paradoxerweise spricht einiges dafür, dass die tatsächlichen Gefahren für Zielstaaten im Falle der

Kapazitätsüberlastung größer sind, während die Nötigung im Falle von politischer Agitation dazu tendiert, erfolgreicher zu sein.

In den Entwicklungsländern konzentrieren sich Nötigungsdrohungen meist auf Kapazitätsüberlastung und beinhalten Drohungen, die materiellen und/oder wirtschaftlichen Fähigkeiten des Ziellandes, mit einer Zuwanderung zurechtzukommen, zu überfordern – und damit wirksam zu schwächen –, wenn es nicht die Forderungen des Angreifers erfüllt. [87] › Hinweis Wie bereits erwähnt, ist die Schwächung des Gegners zwar das wichtigste Druckmittel, doch verlässt man sich in solchen Fällen häufig auch in einem gewissen Maß auf die Mechanismen der Unterhöhlung der Machtbasis und/oder allgemein Unruhen. An Schauplätzen mit bereits hohen ethnischen Spannungen, wo die Kontrollfunktion der Regierung selbst in ruhigen Zeiten möglicherweise eingeschränkt ist, wo lebenswichtige Ressourcen begrenzt sind und der Konsens im Hinblick auf die Legitimität der Regierung schwankt, kann eine große Zuwanderung eine echte und überzeugende Bedrohung darstellen. [88] › Hinweis Das war zum Beispiel Ende der 1990er Jahre der Fall, als Saudi-Arabien mehr als 650 000 Jemeniten auswies und damit versuchte, die jemenitische Regierung zu zwingen, ihre »Saddam-Hussein-freundliche Haltung« und ihre Politik vor (und während) des Ersten Golfkriegs zu überdenken (Fall 32 in Tabelle 1.3). [89] › Hinweis Da die jemenitischen Bürger in hohem Maße von den Überweisungen ihrer als Gastarbeiter in Saudi-Arabien beschäftigten Landsleute abhängig waren, glaubten die Saudis, die Ausweisung würde in der jemenitischen Bevölkerung hinreichend große Unzufriedenheit auslösen und sie dazu bringen, Druck auf die Regierung auszuüben, damit diese die Seiten wechselte. [90] › Hinweis

Die Überlastung der Kapazitäten kann auch im Westen eine wirkungsvolle Taktik sein. Das trifft besonders im Falle einer plötzlich einsetzenden, großen Krise zu, denn selbst hoch industrialisierte Staaten brauchen Zeit, sich auf einen wirkungsvollen Umgang mit Katastrophen, seien sie natürlich oder menschengemacht, vorzubereiten. [91] › Hinweis Gleichwohl stehen Industriegesellschaften im Allgemeinen größere Ressourcen zur Bewältigung einer Krise zur Verfügung, und das macht es schwieriger – wenn auch keineswegs unmöglich –, mit Drohungen ihre

materiellen Möglichkeiten zu überfordern. In den meisten Fällen geht es bei der migrationsgestützten Nötigung um Drohungen, eine Abwanderung auszulösen, wenn die Forderungen des Angreifers nicht erfüllt werden, während in den Industrieländern die Drohung, Menschen am Verlassen des Landes zu hindern, ebenfalls erfolgreich sein kann. Unter solchen Umständen ist die Methode der Überforderung der Kapazitäten offensichtlich irrelevant. [92] › Hinweis

In der entwickelten Welt ersetzt deshalb häufig politische Agitation die Methode der Überlastung der Kapazitäten als zentrales Element solcher Nötigung. Besonders Angreifer auf der internationalen Ebene versuchen, das Verhalten des Ziellandes auf innerstaatlicher Ebene durch die Anwendung einer Art überkorrekter rechtskonformer politischer Erpressung zu beeinflussen, wobei sie die »Heterogenität« politischer und sozialer Interessen in dem Gemeinwesen nutzen und verstärken, wie Robert Putnam es ausdrückt. [93] › Hinweis Das Ausnützen der Heterogenität in westlichen Staaten ist deshalb möglich, da Bevölkerungszuflüsse, wie sie im Zuge von Migration und Flüchtlingskrisen zustande kommen, in den Gesellschaften, die die Hauptlast der Entscheidung tragen sollen, unterschiedliche und höchst kontroverse Reaktionen hervorrufen. Marc Rosenblum drückt es folgendermaßen aus: »Bemühungen, die Einwanderungspolitik nationalen Interessen anzupassen, konkurrieren mit den Forderungen der pluralistischen Politik, die ihren Ursprung in Parteien, subnationalen (lokalen und regionalen) sowie branchen- oder klassenspezifischen Schichten haben.« [94] › Hinweis So wie Einwanderungs- und Flüchtlingspolitik allgemein, so spalten echte und drohende Migrationskrisen die Gesellschaften in der Regel in (mindestens zwei) sich feindselig gegenüberstehende und oft hoch mobilisierte Gruppen: in das Pro-Flüchtlings-/Migranten-Lager und in das Anti-Flüchtlings-/Migranten-Lager.

Was es bedeutet, für oder gegen Migranten und Flüchtlinge zu sein, variiert abhängig vom Zielstaat und von der Krise. Das Pro-Flüchtling-/Migranten-Lager wird vielleicht relativ begrenzte, kurzfristige Reaktionen fordern, wie etwa die Übernahme der finanziellen Verantwortung für die dauerhafte Unterbringung der Migranten- oder

Flüchtlingsgruppen in einem Drittland oder aber weitaus schwerwiegendere (sogar dauerhafte) umfangreichere Verpflichtungen, wie das Gewähren von Asyl oder Einbürgerung. Das Anti-Flüchtlings-/Migranten-Lager fordert dagegen vielleicht die Ablehnung der Aufforderung zu finanzieller Unterstützung, oder, radikaler, es fordert die Zurückweisung von Migranten, die Verweigerung von Asyl für Flüchtlinge oder, im Extremfall, die zwangsweise Repatriierung. Unterm Strich bedeutet dies: Da der Zielstaat nicht gleichzeitig Forderungen nach Aufnahme und Abweisung einer bestimmten Gruppe von Flüchtlingen oder Migranten erfüllen kann, befinden sich die politisch Verantwortlichen, die sich hoch motivierten und polarisierenden Interessengruppen gegenübersehen, in einer echten Zwickmühle; denn es ist unmöglich, die Forderungen eines Lagers zu erfüllen, ohne das andere zu verprellen.[95] › Hinweis

Folglich ist es nicht die Heterogenität an sich, die Zielstaaten verwundbar macht. Stattdessen ist das entscheidende Moment einer agitationsgestützten Nötigung darin zu sehen, dass die Lager der Befürworter von Migranten und Flüchtlingen und die ihrer Gegner dazu neigen, unvereinbare Interessen zu vertreten, und beide Gruppen hoch motiviert sind, diese zu verteidigen, während gleichzeitig die Regierungen von Zielstaaten zwingende politische, rechtliche und moralische Gründe haben, mit keinem der beiden Lager in Konflikt zu geraten. Unter solchen Bedingungen sehen sich die Staatsführer starken inneren Anreizen ausgesetzt, sich den Forderungen der Erpresser auf internationaler Ebene zu beugen. Das trifft besonders in Fällen zu, in denen Konzessionen eine echte oder drohende Migrationskrise wahrscheinlich beenden oder zum Versiegen bringen und somit den bedrängten politischen Führer aus der Klemme befreien.

Das Vorhandensein dieser Zwei-Ebenen-Dynamik und die potenzielle Verwundbarkeit, zu der sie führen kann, sind in gewissem Grade nicht sehr verwunderlich. Trotz rhetorischer Beteuerungen des Gegenteils haben die meisten westlichen freiheitlichen Demokratien schon lange schizophrene Beziehungen zu Migranten und Flüchtlingen. So gab es zum Beispiel, wie Roger Smith festgestellt hat, neben der liberalen Tradition der Vereinigten Staaten und ihrer Selbstidentifikation als »Nation von Einwanderern« eine antiliberale Tradition des »askriptiven Amerikanismus«, die die Vorstellung

von einem ethnischen Kern protestantischer Angelsachsen hat, der vor »Verwässerung von außen« geschützt werden müsse. [96] › Hinweis Mit anderen Worten, die »Romanze der USA mit der Freiheitsstatue war schon immer eine zweischneidige Angelegenheit«. [97] › Hinweis

Die Situation in Europa und Asien ist nicht viel anders. So ist zum Beispiel Deutschland offiziell kein Einwanderungsland. Die Anti-Einwanderungs-Rhetorik wird seit Langem »durch weitgehende Rechte und Schutzmaßnahmen konterkariert, die das Rechtssystem Ausländern gewährt … das die souveräne Staatsmacht mit einem Katalog universaler Menschenrechte in Zaum hält«. [98] › Hinweis Ähnliches gilt für Japan. Obwohl weniger als zwei Prozent der japanischen Bevölkerung aus Ausländern bestehen – von denen niemand die japanische Staatsbürgerschaft besitzt –, ist die Idee eines monoethnischen Japan in Anbetracht der koreanischen Wurzeln vieler Japaner, einschließlich des Kaisers, eine ziemliche Farce. [99] › Hinweis Und diese janusköpfige Haltung ist kein neues Phänomen. Die Autoren von *Refugees in an Age of Genocide* stellen zum Beispiel fest: »Von allen Gruppen im zwanzigsten Jahrhundert gelten Naziflüchtlinge heute allgemein als ›echt‹, doch damalige Zeitgenossen betrachteten deutsche, österreichische und tschechoslowakische Juden ebenso sehr mit gemischten Gefühlen und offener Feindseligkeit wie mit Sympathie.« [100] › Hinweis

Und obwohl erhebliche gesetzliche und rechtliche Unterschiede zwischen Flüchtlingen, Asylsuchenden und Migranten bestehen, »verwischte die britische Presse genau wie im Frühjahr 1940, als deutsche Juden auf der Insel Man interniert wurden, die Unterschiede zwischen Flüchtlingen, Fremden und Feinden«, wie Alasdair Mackenzie, der Koordinator der Asylhilfe im Vereinigten Königreich, festgestellt hat. »In vielen Zeitungen besteht eine allgemeine Verwirrung zwischen Asylsuchenden und Ausländern. Alle werden über den gleichen Kamm geschoren.« [101] › Hinweis

Tatsächlich ist die Last, die westliche liberale Demokratien tragen, nur ein kleiner Teil der gesamten weltweit Vertriebenen. Jedoch werden Migrationsströme in den Westen im Verhältnis zu ihrem Umfang als

überproportional bedrohlich angesehen.[102] › Hinweis In diesen Staaten argumentieren Experten, Politiker und sogar manche politischen Entscheidungsträger, dass Migranten mit einem anderen religiösen, linguistischen und ethnischen Hintergrund in ihrer neuen Heimat die Sicherheit der Gesellschaft gefährdeten. Populäre Diskussionen, die sich traditioneller nationalistischer Gefühle und fremdenfeindlicher Behauptungen bedienen, wie Samuel Huntingtons *Clash of Civilizations* [dt.: Kampf der Kulturen] und *Who Are We*? sowie Robert Kaplans *The Coming Anarchy* behaupten, Wellen von Migranten und Flüchtlingen senkten nationale Lebensstandards, indem sie die sozialen Ressourcen der »rechtmäßigen« Bürger abschöpften, qualifizierteren Bewerbern die Arbeitsstellen wegnähmen, Spannungen aus ihrer Heimat mitbrächten und unverhältnismäßig viele Verbrechen begingen.[103] › Hinweis

Widerstände und Beschränkungen

Obwohl die meisten westlichen Staaten normativ, wenn nicht sogar rechtlich dazu verpflichtet sind, Menschen, die vor Verfolgung, Gewalt und in manchen Fällen vor Not und Entbehrung fliehen, Zuflucht und Schutz zu gewähren, ist zumindest ein Teil der Bevölkerung der Zielstaaten nicht bereit, die wirklichen oder vermeintlichen wirtschaftlichen und sozialen Kosten sowie die damit verbundenen Sicherheitsrisiken zu tragen. Dieser Widerstand gibt Erpressern ein Werkzeug in die Hand, mit dem sie der Beziehung einer Führung zu ihrer Kernanhängerschaft schweren Schaden zufügen oder sogar allgemeine Unruhen in einem Zielstaat auslösen können. In der Tat hat das Thema Flüchtlinge und Einwanderung die Öffentlichkeit in den westlichen Staaten weit mehr beschäftigt als die meisten anderen außenpolitischen Themen. Das gilt besonders für Regionen, die die größte Zahl illegaler Migranten und Asylsuchenden aufgenommen haben.[104] › Hinweis

In einer 2004 durchgeführten Umfrage gaben 52 Prozent der befragten Amerikaner an, der Umfang der Zuwanderung stelle »eine kritische

Bedrohung der wesentlichen Interessen der Vereinigten Staaten« dar, und 76 Prozent befürworteten »die Beschränkung der Einwanderung als Mittel der Terrorbekämpfung«. [105] › Hinweis In einer anderen Befragung im Jahre 2008 erklärten 61 Prozent, »die Kontrolle und Reduzierung illegaler Einwanderung« sollte ein sehr wichtiges Ziel der amerikanischen Außenpolitik sein; ein höherer Prozentsatz als jener derjenigen, die glaubten, »die Aufrechterhaltung überlegener militärischer Macht weltweit« sei ähnlich wichtig (57 Prozent). [106] › Hinweis

In Westeuropa besteht eine ähnliche Situation. Eine europaweite Umfrage brachte ein beunruhigendes Maß von Rassismus und Xenophobie in den Mitgliedstaaten zutage: Nahezu 33 Prozent der Befragten beschrieben sich offen als »ziemlich rassistisch« oder »sehr rassistisch«. [107] › Hinweis Mehr als 71 Prozent der Befragten erklärten: »Es gibt eine Grenze für die Zahl von Menschen anderer Rasse, Religion oder Kultur, die eine Gesellschaft aufnehmen kann«, und 65 Prozent der Befragten sagten, diese Grenze sei in ihrem Land bereits erreicht. [108] › Hinweis Im Jahr 2007 rangierte für die Europäer das Thema Einwanderung direkt hinter der Verbrechensbekämpfung an zweiter Stelle der wichtigsten politischen Fragen, mit denen sich die EU in den kommenden Jahren auseinandersetzen müsse. [109] › Hinweis Selbst die historisch gastfreundlichen Schweden und Holländer sind restriktiver geworden. In einer Befragung im Jahr 2003 sagten zum Beispiel 50 Prozent der befragten Schweden, sie seien dagegen, Ausländer in hoher Zahl aufzunehmen; im Jahr 2001 waren es noch 44 Prozent gewesen, und nur 25 Prozent befürworteten die Aufnahme. [110] › Hinweis 2007 sagte eine Mehrheit, sie befürwortete auch eine stärkere Beschränkung der Einwanderung. [111] › Hinweis In den Niederlanden glauben 48 Prozent der Einwanderer, es seien zu viele Immigranten im Land; 65 Prozent der gebürtigen Holländer teilten diese Meinung. [112] › Hinweis

Diese Haltung wird in weiten Teilen Asiens geteilt. Eine 2007 von Pew Global Attitudes durchgeführte Befragung ergab, dass 89 Prozent der befragten Indonesier und Malaysier, 77 Prozent der Bangladescher und Pakistanis sowie 52 Prozent der Chinesen der Aussage zustimmten: »Wir

sollten die Einwanderung weiter beschränken und kontrollieren.« [113] › Hinweis So hat auch der australische Premierminister John Howard (Liberal Party) 2004 mühelos seine Wiederwahl gewonnen, obwohl er wegen der Behandlung von Asylsuchenden durch seine Regierung national und international immer wieder angeprangert worden war. Howard wurde schließlich im Herbst 2007 abgewählt, aber nur wenige schreiben das seiner harten Haltung gegenüber Flüchtlingen und Migranten zu. [114] › Hinweis In Neuseeland konnte sich der Premierminister (Labor Party) 2005 nur an der Macht halten, indem er einen Politiker mit einer offen feindseligen Haltung gegenüber Flüchtlingen und Migranten zum Außenminister ernannte. [115] › Hinweis

Oliver Cromwell Cox fasst das mit den Worten zusammen, das »wahre demokratische Prinzip« besage, dass die Menschen »›nicht zu etwas gezwungen werden wollen, was sie nicht mögen‹ … Es ist nur notwendig, dass die dominante Gruppe an die Bedrohung durch die kulturellen Grundsätze und Verhaltensweisen der anderen Gruppe glaubt; ob sie tatsächlich schädlich sind oder nicht, ist nicht die entscheidende Frage«. [116] › Hinweis Deshalb tut es nichts zur Sache, ob Flüchtlinge und Migranten eine echte Bedrohung darstellen, wenn sie als fundamentale Bedrohung für die Sicherheit, Kultur oder Lebensgrundlage angesehen werden: Ängstliche und motivierte Individuen oder Gruppen werden mobilmachen, um sich gegen ihre Aufnahme zur Wehr zu setzen. [117] › Hinweis

Abhängig vom Schauplatz, von der Zusammensetzung und der Größe einer Massenmigration und in begrenztem Maße der Phase des Konjunkturzyklus verändern sich Größe und Art von protestierenden Gruppen. Im Allgemeinen folgen die lautstärksten Gegner der Logik von Mancur Olson, nach der Gruppen, die sich vor der (vermuteten) Größe, Schnelligkeit oder Dauer eines erwarteten Zustroms fürchten und damit rechnen, die gesamten mit dem Zustrom verbundenen Kosten tragen zu müssen, hoch motiviert sein werden, sich lautstark gegen die Aufnahme oder Assimilation oder auch nur gegen die mit Migranten oder Flüchtlingen verbundenen Lasten zu wehren. [118] › Hinweis Im Gegensatz zu jenen, die mit ungewissen Kosten rechnen, haben solche Personen ein großes Interesse und starke Anreize, sich gegen die jeweiligen Flüchtlinge oder

Migranten aufzulehnen. Den direkt betroffenen Teilen der Bevölkerung schließen sich häufig nationalistische Gruppen an, die ganz allgemein eine restriktivere Einwanderungspolitik befürworten. Sie geben vor, jene Gesellschaftsschicht zu vertreten, die damit rechnet, etwas von ihrer sozialen und kulturellen Dominanz an die fragliche Gruppe zu verlieren. Manchmal handelt es sich bei diesen Akteuren schlicht um politische Entrepreneure, die den Versuch unternehmen, sich die feindselige öffentliche Haltung gegenüber Einwanderern zunutze zu machen (und so aus dem Widerstand gegen die Aufnahme der Migranten persönlichen Profit zu schlagen). In der Tat sind solche Gruppen in der EU so groß und stark geworden, dass sie eine offizielle Fraktion gebildet haben, was ihnen größere politische Schlagkraft und die Berechtigung für Finanzmittel durch die EU gibt. [119] › Hinweis

Wie immer sich das Anti-Flüchtlings-/Migrations-Lager in einer bestimmten Krise gibt, wenn die Ablehnungsfront mobilmacht, wird der Druck auf die Verantwortlichen des Zielstaates wachsen, die jeweilige Gruppe abzuweisen, die Grenzen zu schließen, Verbote auszusprechen und Repatriierungsmaßnahmen zu ergreifen oder sogar mit Militäraktionen die Abwanderung am Ursprungsort zu verhindern oder zu stoppen. Daher wird mit wachsender Mobilisierung auch der Druck auf die Führung des Ziellandes steigen, die erforderlichen Schritte zu unternehmen, um die Verantwortung für die betreffenden Migranten oder Flüchtlinge abzulehnen, oder dem Druck, dies doch zu tun, zu widerstehen.

Auch wenn die Regierungen in Zielstaaten moralische Bedenken haben mögen, den Argumenten der Widerständler zu folgen, sollte ihnen, wenn sie es dennoch tun, daraus nicht unbedingt ein großes politisches Problem erwachsen, sofern die Mehrheit der Bevölkerung dem Verhalten zustimmt. [120] › Hinweis Es wird keine größeren Unruhen geben, und die Basis der Unterstützer der Regierung bleibt stabil. Tragischerweise war dies auch im Falle der europäischen Juden so, die in der frühen Phase des Zweiten Weltkriegs durch ihre Flucht in die Vereinigten Staaten den Nazis zu entfliehen versuchten. Die meisten potenziellen Emigranten wurden abgewiesen, und lange Zeit hatten nur wenige Amerikaner etwas dagegen. [121] › Hinweis

Beschützer und Förderer

Doch Staaten mit einer feindseligen Haltung gegenüber Migranten oder Flüchtlingen handeln nicht in einem Vakuum – so wenig wie ihre Regierung. Ganz allgemein wirken in Gesellschaften, die durch heterogene und konkurrierende Interessen gekennzeichnet sind, während die Vertreter des Anti-Flüchtlings-/Migranten-Lagers auf Abweisung zielen, gleichzeitig andere, gleichermaßen motivierte Pro-Flüchtlings-/Migranten-Gruppen darauf hin, sicherzustellen, dass Aufnahmestaaten sich ihren normativen und rechtlichen Verpflichtungen gegenüber Menschen, die Schutz vor Gewalt, Verfolgung oder Entbehrungen suchen, nicht entziehen. Wie bei ihren restriktiven Gegenspielern variieren die Zusammensetzung, die Stärke und die Sichtbarkeit der Pro-Flüchtlings-/-Migrantenlager von Krise zu Krise, je nach Ethnie der betreffenden Flüchtlinge/Migranten und dem erwarteten materiellen und/oder psychischen Nutzen. [122] › Hinweis Das Lager der Befürworter ist manchmal kleiner als das der Gegner, doch seine Anhänger sind vielfach extrem lautstarke, in Öffentlichkeitsarbeit erfahrene und rhetorisch geschickte Akteure, wie beispielsweise Anwälte und Aktivisten. In Anbetracht ihres Zusammenhaltes, ihrer Konzentriertheit und der nachdrücklich vertretenen Haltungen können sie die geringere personelle Stärke durch größere politische Wirksamkeit wettmachen.

Wichtiger noch, die relative Stärke des Pro-Flüchtlings-Lagers kann durchaus verstärkt werden durch Verbindungen ihrer Anhänger zu einer Vielzahl lokaler und internationaler NGOs und Interessengruppen, deren Wesenszweck in Schutz und Ausweitung der Menschenrechte allgemein und der Rechte von Migranten und Flüchtlingen im Besonderen besteht. Seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs haben sowohl Flüchtlingsinteressen- als auch Menschenrechtsgruppen gemeinsame Sache gemacht mit Wohltätigkeitsorganisationen, engagierten Einzelpersonen, Kirchen, ethnischen Lobbyisten und anderen Gruppierungen, um transnationale, weltumspannende Netzwerke zu bilden. Der irische Rockstar und Aktivist

Bono hat dazu gesagt: »Die Regierung hat keine Angst vor Rockstars und Aktivisten – sie hat sich an uns gewöhnt. Aber Soccer Moms und Kirchgänger machen sie nervös. Seit sich S0ccer Moms und Kirchgänger bei den Rockstars und Aktivisten herumtreiben, fangen sie wirklich an, genauer hinzusehen.« [123] › Hinweis

Diese Netzwerke sind seit der Unterzeichnung der Allgemeinen Menschenrechtsdeklaration von 1948 zwar erstarkt, doch wirklich aufzublühen begannen sie nach dem Jahr 1961 – mit der Gründung von Amnesty International –, um sich nach 1970 zu verbreiten, zu diversifizieren und zu stabilisieren. [124] › Hinweis Tatsächlich verdoppelte sich zwischen 1973 und 1983 die Zahl der menschenrechtsbezogenen NGOs, und viele dieser Organisationen haben seitdem an Größe und Wirksamkeit zugenommen, nicht zuletzt dank einer verbesserten/erhöhten Fähigkeit, ihre Anliegen mit »gut institutionalisierten internationalen Normen« zu identifizieren. [125] › Hinweis

Diese Netzwerke und ihre Verbündeten – Vertreter von Medien, der akademischen Welt, der Legislative sowie ethnischer und politischer Interessengruppen – setzen insbesondere auf zwei Faktoren, um innerstaatlich Einfluss auf die politisch Verantwortlichen zugunsten internationaler Normen auszuüben. [126] › Hinweis Der erste ist der Wunsch von Führungspersönlichkeiten, populär zu bleiben, sei es wegen kurzfristiger Wahlinteressen oder wegen längerfristiger Überlegungen, wie ihr Wirken später durch die Geschichtsschreibung dargestellt wird. Der zweite Faktor ist die politische Legitimität. [127] › Hinweis Eine Politik, die Strategien oder Taktiken verfolgt, die gegen Normen verstößt, kann die politische Legitimität bedrohen und so die Unterstützung für diese Politik in der Legislative oder im Parlament, in den Medien oder in der breiten Öffentlichkeit entscheidend verringern. [128] › Hinweis Zwar variieren Art und Umfang von migrationsbezogenen rechtlichen und normativen Verpflichtungen in den verschiedenen Staaten, doch allgemein gesprochen hat das Menschenrechtssystem dem Ermessensspielraum der Staaten im Hinblick auf die Legitimität ihrer Politik zwei enge Grenzen gesetzt: das Recht auf Asyl und den Grundsatz der Gleichbehandlung ohne Unterschied

der Rasse. Beide haben sich zu einem Gewohnheitsrecht entwickelt, das für Staaten bindend ist.[129] › Hinweis

Die bekanntesten Manifeste dieser Normen finden sich in der Menschenrechtsdeklaration von 1948, der UNO-Flüchtlingskonvention von 1951 und dem Protokoll von 1967 über die Rechtsstellung von Flüchtlingen.[130] › Hinweis Der Rechtswissenschaftler David Martin sagt dazu: »Vor der Entwicklung dieser internationalen Instrumente hätten die Gegner einer Regierungsentscheidung argumentieren können, die Maßnahme sei eine schlechte Idee (gewesen). Seit der Annahme solcher Erklärungen sind diese Gegner häufig in der Lage, in der Debatte eine mächtigere Waffe zu schwingen. Denn jetzt können sie behaupten, die Regierungspraxis sei nicht nur schlechte Politik, sondern sie verstoße gegen internationales Recht.«[131] › Hinweis Die Notwendigkeit von Legitimität kann, besonders im Verbund mit dem Wunsch, populär zu bleiben oder wiedergewählt zu werden, eine Überleitung von Normen zu normenkonformem Verhalten bewirken.[132] › Hinweis

Je stärker die Mobilisierung im Pro-Flüchtlings-/Migranten-Lager anwächst, desto größer wird der Druck auf das Zielland, eine bestimmte Gruppe von Migranten oder Flüchtlingen aufzunehmen, zu integrieren oder einfach nur Verantwortung für sie zu übernehmen. Es leuchtet ein, dass dies auch in der umgekehrten Situation (Ablehnung) gilt, wenn eine bestimmte Gruppe relativ populär ist oder als ungefährlich angesehen wird, wie es während der ersten Zuwanderung von Kubanern in die Vereinigten Staaten kurz nach Castros Machtergreifung 1959 der Fall war. Diese Art Druck kann für einen potenziellen Zielstaat unproblematisch sein.[133] › Hinweis Die öffentliche Meinung kann generell positiv bleiben und die Aufnahme, Assimilierung oder einfach die Übernahme der finanziellen Belastung für eine bestimmte Gruppe von Migranten oder Flüchtlingen relativ einfach machen. Innere Unruhen werden kein großes Thema sein, und die Machtbasis des Zielstaates ist auch nicht bedroht.

Wenn Ablehnung und Zustimmung aufeinanderprallen, führt dies zu Verwundbarkeit

Doch in Gesellschaften, die von ungleichen und konkurrierenden Interessen und mit der Massenmigration einhergehenden, unausgewogen verteilten Belastungen und Vergünstigungen – materiell, psychisch oder beides – gekennzeichnet sind, werden Situationen, in denen sich angesichts einer Krise nur ein Lager mobilisiert (entweder das Pro- oder das Anti-Lager), eher die Ausnahme als die Regel bilden. Das trifft insbesondere wegen der gleichzeitig vorhandenen Kluft zwischen den Eliten und der Allgemeinheit zu. Tatsächlich haben neuere Umfragen gezeigt, dass in den Vereinigten Staaten die Meinungsunterschiede zwischen der breiten Öffentlichkeit und der Elite bei keinem anderen Thema mit außenpolitischem Bezug, einschließlich so kontroverser Themen wie Globalisierung und der Bedeutung der Vereinten Nationen, größer sind. So ergab eine Umfrage des Chicago Council on Foreign Relation, dass 59 Prozent der amerikanischen Bevölkerung die Eindämmung illegaler Immigration als »sehr wichtiges« außenpolitisches Ziel betrachteten, bei vergleichsweise nur 21 Prozent der Elite. [134] › Hinweis Daher sehen sich Zielstaaten angesichts einer einsetzenden oder bestehenden Krise höchst polarisierten Fraktionen mit unvereinbaren Interessen gegenüber.

Angreifer, die sich dieses Druckmittels bedienen, erkennen ein solches politisches Dilemma und versuchen gezielt, es für ihre eigenen politischen Zwecke auszunutzen; nochmals, dies ist das Wesen der Strategie politischer Agitation. Im Sommer 1994 wurden zum Beispiel »in jedem Dorf an der Südküste Haitis« Boote vorbereitet, in einem eindeutigen Versuch, »größeren Druck auf die USA auszuüben, um die Rückkehr von Aristide zu beschleunigen«. Ein Dorfbewohner drückte es damals so aus: »Wir bekommen keine Waffen, um zu kämpfen … *Die einzige Art zu kämpfen besteht darin, die Amerikaner dazu zu bringen, ihre Versprechen zu halten. Der einzige Weg dazu ist, das zu tun, was sie am meisten fürchten* [dass wir

nach Amerika kommen]«[135] › Hinweis (Hervorhebung der Autorin). Als die ostdeutschen Funktionäre Mitte der 1980er Jahre ähnlich stichelten, dass ihre westdeutschen Pendants »behaupten, sie haben dort drüben eine liberale Gesellschaft. Wir werden ihnen Gelegenheit geben, es zu beweisen!«, sahen sie voraus, dass das Loslassen von Asylsuchenden aus Südostasien auf Westdeutschland dort in weiten Teilen der Bevölkerung Unmut auslösen und die bis dahin unwillige westdeutsche Regierung veranlassen würde, ihren Forderungen nachzugeben.[136] › Hinweis Und sie sollten damit recht behalten.[137] › Hinweis

In der Tat ist es so, dass potenzielle Erpresser zumeist mehr tun, als nur eine bestehende Heterogenität in den Zielstaaten auszunutzen. Sie können auch anstreben, das Ziel im Laufe der Zeit verwundbarer zu machen, indem sie auf eine Art und Weise handeln, die direkt oder indirekt zu einer stärkeren Mobilisierung führt, die Polarisierung zwischen den einzelnen Gruppen verstärkt und dadurch die dem Ziel verbleibenden politischen Optionen verringert. Dies ist ihnen auch möglich durch eine Verstärkung der Größe, des Ausmaßes und der Reichweite einer bereits bestehenden Migration, ihrer Qualität (indem sie die Zusammensetzung der Flüchtlinge durch Erhöhung entweder besonders »unerwünschter« oder sympathischer Gruppen ändern), durch die Androhung einer Eskalation oder einfach durch die Einflussnahme auf Anhänger des Pro- und des Anti-Flüchtlings-/Migranten-Lagers.

Kurz gesagt, Angreifer versuchen, den Zielstaaten die Entscheidung durch überwältigende Ereignisse abzunehmen, traditionell als *force majeure* [höhere Gewalt] bezeichnet. Natürlich haben Zielstaaten immer eine Wahl, doch diese wird dann verzerrt, wenn sie glauben, dass die Nichterfüllung der Forderungen den Verlust künftiger Handlungsmöglichkeiten nach sich zieht.[138] › Hinweis

Aus diesem Grunde versuchen Staatserpresser, die Bandbreite der innenpolitischen Antworten auf eine Migration einzuengen – in der Spieltheorie würde man sagen: die Gewinnspanne des Ziellandes zu schmälern –, sodass Zugeständnisse, wenigstens im Vergleich zu der Möglichkeit, künftig weniger und ungünstigere Alternativen zu haben, attraktiver erscheinen.[139] › Hinweis Das kommt einfach daher, dass die

Fähigkeit des Ziellands, innere politische Konflikte zu lösen und konkurrierende innerstaatliche Interessen zu befriedigen, sehr viel weiter eingeschränkt ist, wenn ihm weniger politische Optionen zur Verfügung stehen. [140] › Hinweis

Andrew Mack drückt es so aus: »Die Kosten können ständig steigen, ohne dass ›das Licht am Ende des Tunnels‹ sichtbar wird … [in diesem Fall] werden die Spaltungen an sich, zu denen es in der Hauptstadt gekommen ist, zu politischen Kosten für die Führung … Jeder Versuch, einen Gegensatz aufzulösen, wird den anderen vergrößern.« [141] › Hinweis Das kann den Führungszirkel eines Ziellands in eine besonders verwirrende Zwangslage stürzen und seinen Handlungsspielraum erheblich einengen. [142] › Hinweis

Unter solchen Umständen können Konzessionen zur Vermeidung allgemeiner Unruhen, zur Vermeidung einer Unterhöhlung der Machtbasis oder auch nur zur Beilegung einer Krise zunehmend attraktiver erscheinen, was natürlich genau die Absicht des Erpressers ist. Das soll nicht nahelegen, dass Konzessionen in einem solchen Fall keinen Preis haben, sondern nur, dass die Erwartung künftiger Beschwernisse und wachsender Kosten angesichts einer drohenden oder sich verstärkenden Krise gegenüber den Kosten und den Optionen, die mit einer sofortigen Beendigung der Krise durch das Erfüllen der Forderungen des Angreifers verknüpft sind, abgewogen werden müssen.

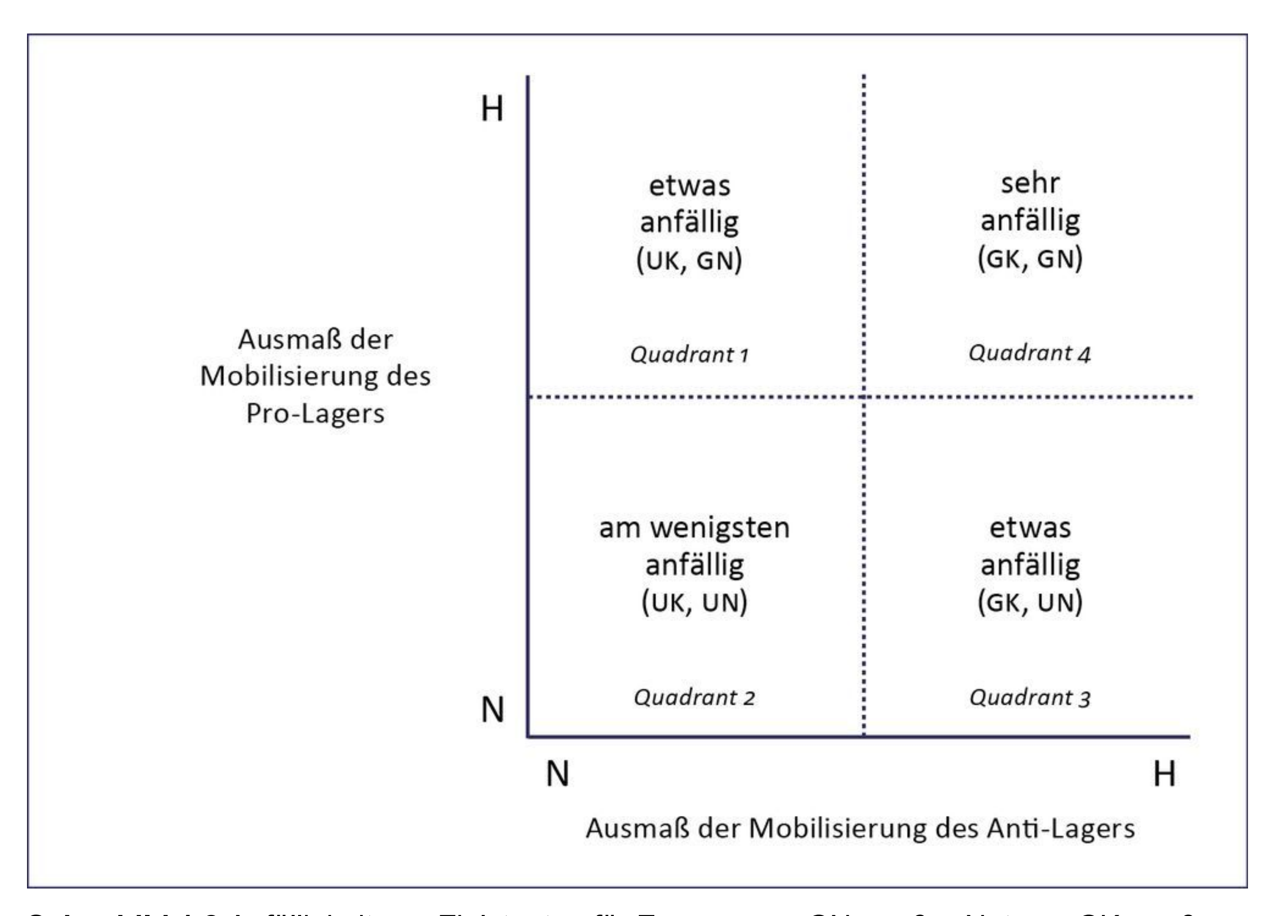


Schaubild 1.2 Anfälligkeit von Zielstaaten für Erpressung. GN: großer Nutzen; GK: große Kosten; UN: unklarer Nutzen; UK: unklare Kosten; H: hoch; N: niedrig

Die Vorhersage und das Messen von Erfolg oder Misserfolg einer Staatserpressung

Infolgedessen sind Zielstaaten nicht dann am anfälligsten, wenn ihre Öffentlichkeit und ihre Eliten geeint sind, sondern vielmehr dann, wenn eine breite und große Uneinigkeit darüber besteht, auf welchem Weg der Staat auf eine drohende oder sich verstärkende Migrationskrise reagieren

soll. Nach dem Verständnis von Olson sind Zielstaaten dann am anfälligsten, wenn allgemein erwartet wird, dass eine Krise sowohl konzentrierte Kosten (GK) als auch einen konzentrierten Nutzen (GN) – wenn auch für unterschiedliche Teile der Gesellschaft – mit sich bringen wird. Das führt zu einer starken Mobilisierung sowohl der Fürsprecher der Flüchtlings-/Migrantengruppe als auch ihrer Gegner (Schaubild 1.2, Quadrant 4). [143] › Hinweis Umgekehrt sind Zielstaaten dann am wenigsten anfällig, wenn erwartet wird, dass eine Krise zu unklaren Kosten (UK) und einem unklaren Nutzen (UN) führen wird – und dementsprechend kein Lager mobilisiert und die öffentliche Meinung weniger polarisiert ist; in diesem Fall ist es am unwahrscheinlichsten, dass die Erpressung Erfolg hat (Quadrant 2). In der Tat ist in den meisten solcher Fälle bereits der Versuch einer Erpressung unwahrscheinlich. Ist nur das Pro-Flüchtlings-/Migranten-Lager stark mobilisiert (Quadrant 1: UK, GN), ist die Anfälligkeit des Ziels relativ niedrig, weil es relativ leicht ist, die betreffende Gruppe zu integrieren oder aufzunehmen. In Fällen, in denen nur das Anti-Flüchtlings-/Migranten-Lager mobilisiert ist (Quadrant 3: GK, UN), sollte der Zielstaat ebenfalls relativ wenig anfällig sein, weil die Optionen eines Verbotes, der Schließung der Grenzen oder schlicht die Abweisung leichter durchzusetzen sein sollten. Gleichwohl ist die Anfälligkeit in den Quadranten 1 und 3 größer als die in Quadrant 2, denn so betrachtet müssen sich nur die Erwartungen eines der Lager im Hinblick auf die Kosten-Nutzen-Verteilung nach oben verschieben, um das potenzielle Angriffsziel nach Quadrant 4 (GK, GN) zu bewegen. [144] › Hinweis

Wie lässt sich der Grad der Mobilisierung der Lager und der politischen Polarisierung in einem Zielstaat effektiv messen? Zu den einschlägigen Hinweisen, auf die ich mich stütze, um diese Messung vorzunehmen, gehören öffentliche Daten; das Ausmaß und die Art der Berichterstattung in den Medien, einschließlich redaktioneller Beiträge und Meinungsäußerungen vor und während einer Krise; das Vorhandensein (oder Fehlen) öffentlichen Protests und dessen Ausmaß, der Umfang und Inhalt von Wählerpost und die Beschaffenheit gesetzgeberischer Beratungen und Maßnahmen. [145] › Hinweis

Heucheleikosten als Multiplikator

Ein Faktor, der die Erfolgsaussichten versuchter Nötigung weiter erhöhen kann, ist die Anfälligkeit des Angriffsziels für eine spezielle Art politischer Reputationskosten (*audience costs*), die ich als Heucheleikosten bezeichne. Politische Heuchelei ergibt sich aus der Übertreibung politischer Akteure in Bezug auf die moralischen Verpflichtungen ihres Staates. [146] › Hinweis Daher definiere ich die Kosten der Heuchelei als symbolpolitische Kosten, die anfallen können, wenn ein tatsächliches oder gefühltes Missverhältnis zwischen der erklärten Verpflichtung zu liberalen Werten und/oder internationalen Normen und dem erkennbaren staatlichen Handeln besteht, das gegen solche Verpflichtungen verstößt. Heucheleikosten werden auf eine Weise operationalisiert, die in gewisser Hinsicht mit dem vergleichbar ist, was Menschenrechtsgruppen als »Rechenschaftspflicht der Politik« bezeichnen, das heißt, »wenn eine Regierung sich öffentlich einem Prinzip verpflichtet hat … können Netzwerke diese Positionen und ihren Zugang zu Informationen nutzen, um die Kluft zwischen dem, was gesagt, und dem, was getan wird, aufzudecken. Das ist für viele Regierungen unangenehm, und sie werden möglicherweise versuchen, ihr Gesicht zu wahren, indem sie diese Kluft verringern« oder sie vollständig schließen, indem sie die Krise durch Konzessionen beenden. [147] › Hinweis

Politikwissenschaftler und Experten für Völkerrecht richten traditionell ihr Augenmerk auf die möglichen normativ-positiven Folgen einer verantwortungsvollen Politik. [148] › Hinweis Doch die Heuchelei bloßstellenden Diskrepanzen zwischen Wort und Tat könnten ebenso gut von Akteuren mit weniger wohltätigen Motiven ausgenutzt werden; tatsächlich können solche Diskrepanzen ebenso gut durch eigennützige Akteure vorsätzlich ausgelöst oder beschleunigt werden. Im Kontext dieser Art unkonventioneller Nötigung können Angreifer, die darin gescheitert sind, ihre Forderungen durch traditionelle Einflusskanäle durchzusetzen, auf die Herbeiführung oder Ausnutzung von Flüchtlings- oder

Migrantenkrisen zurückgreifen. Angesichts solcher Krisen werden die Zielstaaten womöglich zu einem normenverletzenden Verhalten ermutigt bei dem Versuch, die entstehenden Lasten und Kosten zu vermeiden, die durch die Kollision mit inländischen Anti-Flüchtlings-/Migrantengruppen in ihrer Gesellschaft entstehen.

Wenn es dann tatsächlich zu Normverstößen kommt, können einheimische und internationale Pro-Flüchtlings-/Migrantengruppen, die die Bedrohten schützen wollen, oder sogar die Angreifer selbst, Heucheleikosten verhängen. So erklärte während des bereits erwähnten Versuchs der DDR Mitte der 1980er Jahre, Westdeutschland zu erpressen, ein Beobachter im Westen: »Wenn die Westdeutschen wütend werden und anfangen, beleidigende Dinge über all die Schwarzen und Braunen, die das Asylrecht missbrauchen, zu äußern, kann Westdeutschland als ›rassistisch‹ dargestellt werden« – und als Staat, der die eigene Verfassung missachtet.[149] › Hinweis Solche Beschuldigungen können, besonders wenn sie mit der Drohung künftiger und steigender Kosten einhergehen, Konzessionen attraktiver machen, und das wiederum ist genau die Absicht![150] › Hinweis

Mit anderen Worten: Potenzielle Erpresser können – mit (häufig unbeabsichtigter) Unterstützung des Pro-Flüchtlings-/Migranten-Lagers – auf sehr wirkungsvolle Weise eine Falle stellen, wobei humanitäre Normen von Akteuren mit egoistischen, eigennützigen Motiven ebenso wie von jenen mit eher altruistischen Motiven als Werkzeug eingesetzt werden; häufig geschieht das sogar gleichzeitig.[151] › Hinweis Man kann sich diese Art Mechanismus sinnvollerweise als eine Umkehrung des Bumerang-Modells, wie Margaret Keck und Kathryn Sikkink es bezeichnen, vorstellen – das allerdings entgegengesetzt zu dem normativ-positiven Mechanismus wirkt, den Keck und Sikkink beschreiben. Anstatt dass im Rahmen der Normen agierende Akteure denen Kosten aufladen, die routinemäßig die Normen verletzen, versuchen normenverletzende Akteure, jenen Kosten aufzubürden, die von sich aus generell danach streben, sich an die Normen zu halten.[152] › Hinweis

Die Anfälligkeit von Zielstaaten für Heucheleikosten kann auch selbstverschuldet sein. Aber weshalb gehen Spitzenpolitiker rhetorische Verpflichtungen ein, die auf sie zurückfallen und sie verfolgen können? Ein

Grund dafür ist der Wunsch, ihre politischen Optionen zu Hause zu erweitern. Die Akteure hoffen vielleicht, dass ihre Worte ihnen Wählerstimmen einbringen oder ihnen während einer Wahlkampagne oder bei anderen Gelegenheiten zusätzliche politische Vorteile verschaffen. In diesem Zusammenhang zitierte ich den Akademiker, Aktivisten und Politiker der *Canadian Liberal Party* Michael Ignatieff bei seinem eigenen Versuch, der britischen Regierung Heucheleikosten aufzuzwingen:

> Genau das macht diese verlogene Empörung über Scheinasylanten auf eine geradezu absurde Weise heuchlerisch. Denn nachdem sie mannhaft versucht haben, die Ausländerfeindlichkeit gegen die fremden Horden von Lügnern und Betrügern vor unseren Toren zu schüren, versichern beide, die *Daily Mail* und der Innenminister, scheinheilig, sie achteten in Hinblick auf das Asylrecht unsere »liberalen Traditionen«. Hören Sie auf! Liberalismus bedeutet etwas anderes. Er verpflichtet Sie, das Recht von Asylbewerbern auf eine Anhörung, auf Rechtsberatung und das Recht auf Berufung zu schützen. Entweder Sie behandeln Asylbewerber als mit Rechten ausgestattete Untertanen oder als eine Horde Fremder. Sie können nicht beides haben. Wer die britische liberale Tradition [in Gestalt von Innenminister Kenneth] Baker und die *Daily Mail* als Freunde hat, der braucht keine Feinde. [153] › Hinweis

Wie Ignatieffs Beschimpfung nahelegt, können potenzielle Zielstaaten sich selbst angreifbar machen, indem sie bestimmte Gruppen (tatsächliche oder potenzielle) Migranten zu »Opfern« erklären, die schutzwürdig oder asylwürdig sind – indem sie etwa Angehörige einer bestimmten Gruppe als Flüchtlinge bezeichnen, ganz gleich, ob auf sie die gesetzliche Definition darauf zutrifft –, dann aber die normativen und legalen Verpflichtungen nicht einhalten, die eine normativ überhöhte Bezeichnung mit sich bringt. [154] › Hinweis

Solche normativ überhöhten Bezeichnungen können aus ideologischen Gründen auf eine breite Gruppe angewendet werden, wie es der Fall war, als westliche Staatsführer während des Kalten Kriegs gelobten, alle aufzunehmen, »die mit den Füßen [gegen den Kommunismus] abstimmen«, und dabei hofften, es würden nur wenige kommen. Nach Cheryl Benard wollten sich diese Staaten unbedingt »vorteilhaft von den kommunistischen Ländern unterscheiden« und »das Leben im Westen im besten Licht erscheinen lassen«. Andererseits wollten sie »nicht noch mehr Flüchtlinge ermutigen«, »denn sie würden nie wirklich willkommen sein.« [155] › Hinweis Indem sie versuchten, beides zu haben, haben sich die

westlichen Länder immer wieder rhetorische und normative Fesseln angelegt.

Diese Verhaltensweisen verschwanden nicht mit dem Ende des Kalten Kriegs. Ein britischer Kommentator meinte dazu, als er während der Krise des Zustroms der Kurden nach Westeuropa 1998 die Deutschen wegen ihrer scheinbaren Heuchelei zurechtwies:

> In diesem Fall sind die offensichtlichen Bösewichte die deutschen Politiker, die sich in einem Wahljahr im Hinblick auf Recht und Ordnung gegenseitig überbieten und kaum verhüllt ihre alten Vorurteile gegen die schlampigen Italiener zum Ausdruck bringen, die nicht einmal eine Hundeausstellung auf die Beine bringen könnten, von einer richtigen Politik der Grenzsicherung ganz zu schweigen. Sie geißeln in einem Atemzug die Türkei wegen schwerer Menschenrechtsverletzungen gegenüber der kurdischen Bevölkerung – nur um gleich darauf zu behaupten, dass die Kurden, die es nach Italien schaffen, nur auf der Suche nach einem wirtschaftlich guten Leben seien und geradewegs wieder nach Hause zurückgeschickt werden sollten. [156] › Hinweis

Aufstrebende und amtierende Spitzenpolitiker wenden normativ überhöhte Bezeichnungen hin und wieder enger auf bestimmte ethnische, religiöse oder nationale Gruppen an. [157] › Hinweis Sie tun dies, um ihre Popularität in neuen Kreisen ihrer Wählerschaft zu vergrößern, um ihre traditionelle Machtbasis zu verstärken oder – im aktuellen Wahlkampf – um Unterschiede zwischen sich und Mitbewerbern zu zeigen, Unterschiede, derentwegen sie später möglicherweise zur Rechenschaft gezogen werden können.

Mitunter greifen Akteure zu migrationsbezogener, normativ überhöhter Rhetorik mit dem Ziel, nicht nur im Inland, sondern auch international Zustimmung und Lob zu ernten – was ein Wert an sich sein mag, besonders für Akteure, die um ihren Status und ihren Ruf besorgt sind. So war zum Beispiel die Triebfeder für die Entscheidung Italiens 1997, die Operation Alba zu starten, nicht nur das Versprechen des albanischen Präsidenten Sali Berisha, den Strom der Albaner über die Adria zu beenden, wenn Italien Hilfe und militärischen Beistand bereitstellen würde (Fall 48 in Tabelle 1.3), sondern auch der italienische Imperativ, »die Meinung der Italiener im Hinblick auf die Albaner zu berücksichtigen«, die, um es freundlich auszudrücken, nicht positiv war, [158] › Hinweis sowie »die Bestrebungen Italiens, der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion [EWWU]

beizutreten«. Die Regierung Prodi rechtfertigte damals die Intervention »im Hinblick darauf, wie die Europäer sie sehen würden«, und auf den »Eindruck, den ihre Politik auf Europa machen würde«.[159] › Hinweis

Selbst wenn einzelne Politiker persönlich keine rhetorisch problematischen Äußerungen gemacht haben, können sie sich möglicherweise dennoch nicht gegen die Heucheleikosten wehren, die auf Handlungen (oder historischen Haltungen) ihrer Vorgänger beruhen und insbesondere das Ergebnis schon lange bestehender nationaler Verpflichtungen gegenüber einer besonderen Gruppe oder mehrerer Gruppen sind. (Die Beziehungen der USA zu Kuba sind nur ein naheliegendes Beispiel.)

Arthur Schlesinger jr. bemerkte einmal spöttisch: »Feierlich verkündete Grundsätze, selbst wenn sie nicht befolgt werden, bleiben am Leben, um jenen Munition zu liefern, die später ihre Einhaltung fordern.«[160] › Hinweis Ob die politisch Verantwortlichen die normativ überhöhte Rhetorik instrumentalisieren oder ob sie tatsächlich Anhänger der von ihnen zum Ausdruck gebrachten Werte sind, ist hierbei unerheblich. In beiden Fällen können Führer, die zu dieser Art Rhetorik greifen, so die Voraussetzungen dafür schaffen, dass sie die von ihnen aufgestellten Forderungen erfüllen oder die politischen Kosten für das Unterlassen tragen müssen, wenn ihr Handeln nicht im Einklang mit den artikulierten Verpflichtungen steht.[161] › Hinweis

Nachweis und Berechnung der Heucheleikosten

Heucheleikosten sind ein theoretisches Konstrukt und daher nicht direkt ersichtlich, ihre Folgen jedoch sind es. Dass die politisch Verantwortlichen sich der Existenz von Heucheleikosten bewusst waren, kann man dann schlussfolgern, wenn es belegbare Beweise dafür gibt, dass angegriffene Politiker oder ihre Berater eine Gefahr darin erkannten, ein Verhalten

anzunehmen oder nicht zu ändern, das sie als heuchlerisch, inkompetent, unsensibel oder einfach perfide erscheinen ließ. So waren sich etwa die politisch Verantwortlichen in Kanada bewusst, dass ihre »extrem restriktive Flüchtlingspolitik Gegenstand einer kritischen Untersuchung werden würde«, wenn sie ins Rampenlicht geriete. Daher verweigerte sich Kanada im Jahre 1943 der amerikanischen Bitte, ein Treffen zum Umgang mit dem akuten europäischen Flüchtlingsproblem auszurichten. [162] › Hinweis Ebenso verhielten sich die Verantwortlichen im Vereinigten Königreich, als sie erklärten, die jüdischen Flüchtlinge, die auf der St. Louis festsaßen, nachdem ihnen die Einreise nach Kuba und in die USA verweigert worden war, nicht nach Deutschland zurückzuschicken – »aus Angst, ihr liberaler Ruf würde leiden, nachdem die Niederlande sich dazu bereit erklärt hatten, 200 der Flüchtlinge aufzunehmen«. [163] › Hinweis Wie die neueren Beispiele Ostdeutschland und Haiti nahelegen, lassen sich Beweise für den Versuch, Heucheleikosten einzufordern, auch in den Dokumenten und Zeugnissen von Erpressern und/oder anderen Akteuren finden.

Man könnte erwidern, dass es sich bei den Beweisen für die Bedeutung von Heucheleikosten mitunter bestenfalls um Indizien handelt. Diese Kritik ist richtig, aber unerheblich, denn die Bedeutsamkeit dieser Kosten liegt in ihrer Wahrnehmung. Daher ist es nicht notwendig, eindeutige Beweise dafür vorzulegen, dass die Angreifer tatsächlich versucht haben, den Zielen Heucheleikosten aufzuerlegen. Stattdessen muss aufgezeigt werden, dass diese an die Möglichkeit solcher Kosten glauben und darum wissen, dass sie geeignet sind, echten politischen Schaden anzurichten – sei es, dass sie die Machtbasis eines Ziels untergraben, im Zielstaat allgemeine Unruhen auslösen oder auch nur die Reputation der Führung beschädigen. Jeder, der bezweifelt, dass Heucheleikosten zumindest als vorhanden wahrgenommen werden und eine beachtliche Rolle spielen können, muss eine andere plausible Antwort darauf geben, weshalb die Clinton-Regierung es geflissentlich vermied, das Wort *Völkermord* bei der Beschreibung der Geschehnisse in Ruanda im Frühjahr 1994 zu benutzen. Ein Artikel in der *New York Times* erklärte es damals so:

> Bei dem Versuch, weiteren moralischen Druck zu verhindern, das Massentöten in Ruanda zu stoppen, hat die Clinton-Regierung ihre Sprecher angewiesen, die Todesfälle dort nicht als

> Völkermord zu bezeichnen … »Völkermord ist ein Wort, das ein großes Maß an Verantwortung mit sich bringt« [nach Aussage eines hochrangigen Regierungsvertreters]. Wenn auch die Vereinigten Staaten die Tötungen als Völkermord bezeichnen würden, meinten der Regierungsvertreter und andere, dann wäre es für die Wähler eigentlich normal – und gleichermaßen unerwünscht – zu erwarten, dass die Entsendung von Truppen Teil der Reaktion sei. [164] › Hinweis

Daher kann Heuchelei, selbst wenn sie nur symbolisch ist, für bedrängte Politiker ein starker Anreiz sein, Positionen einzunehmen, eine Politik zu verfolgen und Forderungen nachzugeben, denen sie sich vorher entschlossen verweigert hatten. Ein hohes Mitglied der Regierung von George H. W. Bush erklärte bei einer Diskussion zu der Entscheidung der USA, widerwillig Verantwortung für die vertriebenen Kurden zu übernehmen, die nach dem Ersten Golfkrieg an der türkischen Grenze festsaßen: »Man muss die mittelfristigen und langfristigen Probleme beiseiteschieben und sich damit befassen, dass jeden Tag tausend Menschen sterben und wir dafür verantwortlich gemacht werden« [165] › Hinweis (Fall 40 in Tabelle 1.3).

Normen müssen nicht, wie Thomas Risse und Kathryn Sikkink es bezeichnen, »sozialisiert« sein, um als wirkungsvolle Werkzeuge zu dienen; es muss nur anerkannt sein, dass sie für eine Gesellschaftsschicht wichtig sind, die dem Zielobjekt eine teure Strafe auferlegen kann. [166] › Hinweis Daher wird die Anfälligkeit für Staatsnötigung in dem Maße steigen, in dem politisch teure Anschuldigungen der Heuchelei gegen das Angriffsziel erhoben werden können. [167] › Hinweis Gleichwohl sind Heucheleikosten keine notwendige Voraussetzung; polarisierte und mobilisierte Interessen können ausreichen, um Politiker zum Nachgeben zu bewegen. Und das Auferlegen von Heucheleikosten garantiert ebenfalls nicht den Erfolg einer Erpressung. [168] › Hinweis Dennoch können Heucheleikosten angesichts akuter Heterogenität und einer hohen Mobilisierungsrate der Lager von Befürwortern und Gegnern als wirkungsvolle Machtmultiplikatoren dienen, die die Anfälligkeit bestimmter Politiker und Zielländer für migrationsgestützte Nötigung erhöhen.

Verteidigungsstrategien und Ausweichmanöver

Sicherlich ist politische Nötigung keine einseitige Angelegenheit, und die Angriffsziele sind nicht wehrlos. Zwar hindert das im Allgemeinen liberaldemokratische Wesen der Mehrheit der Zielstaaten sie daran, in gleicher Manier zu reagieren (indem sie ihrerseits Abwanderungen in Gang setzen), doch viele finden andere Wege, um zurückzuschlagen und sich mitunter auch recht erfolgreich zu wehren. Drei Reaktionen sind dabei erwähnenswert. Erstens können Opfer unter bestimmten Umständen die sichtbaren (und politisch hohen) Folgen von Migrationskrisen verlagern, nach außen abgeben oder einfach auf andere abwälzen. Sie entgehen damit einer erfolgreichen Nötigung, indem sie eine dritte Seite dazu überreden, eine unerwünschte Gruppe in Gewahrsam zu nehmen, unterzubringen oder sogar zu integrieren. [169] › Hinweis Die Übergabe von Verantwortung ist jedoch nicht immer eine Option, besonders dann, wenn die Vertriebenen sich bereits im Zielstaat befinden oder wenn andere potenzielle Gast- oder Asylstaaten ihrerseits die mit der Zuwanderung einhergehenden destabilisierenden Folgen fürchten.

Zweitens gelingt es manchen Zielregierungen, die politischen Klippen zu umschiffen, welche die unvereinbaren Interessen ihrer Wählerschaft darstellen, indem sie das eine oder andere Lager durch finanzielle Zuwendungen zufriedenstellen oder dadurch, dass sie die Einstellung der mobilisierten Akteure im Hinblick auf die soziale Erwünschtheit der jeweiligen Migranten-/Flüchtlingsgruppe durch eine Neudefinition der Thematik verändern. Mit anderen Worten, es kann Regierungen gelingen, die öffentliche Vorstellung der Kosten oder des Nutzens zu verändern, die durch die Zuwanderung einer bestimmten Gruppe erwartet werden. [170] › Hinweis

Drittens können Zielstaaten militärisch intervenieren – oder damit drohen –, um Abwanderungen bereits am Ursprungsort zu verhindern oder zu stoppen. Manchmal benutzen Zielstaaten sogar die Bedrohung durch mögliche Flüchtlingskrisen, um Militäreinsätze zu rechtfertigen, die sie aus anderen Gründen unternehmen möchten. In einer Rede vor der *National Governor's Association* im Jahre 1982 suchte der ehemalige US-Außenminister Alexander Haig Unterstützung für US-Interventionen in Lateinamerika dadurch zu gewinnen, dass er auf die potenziellen Migrationsbewegungen verwies, die ein unterlassenes Handeln auslösen könnte. [171] › Hinweis Präsident Ronald Reagan hielt im folgenden Jahr eine ähnlich aufstachelnde Rede, worin er behauptete, sollte die Entstehung marxistischer Regime in der Region nicht verhindert werden, würde dies zu einer »Flutwelle von Flüchtlingen« führen – »und diesmal werden es Flüchtlinge zu Fuß sein, nicht Bootsflüchtlinge, die unser Land überschwemmen auf der Suche nach einer sicheren Zuflucht vor der kommunistischen Unterdrückung in unserem Süden«. [172] › Hinweis Manchmal drohen die Zielländer auch einfach überzeugend andere Aktionen an, um die Angreifer dazu zu bringen, einzulenken oder die Abwanderung zu stoppen. Wenn eine Denial-Strategie erfolgreich ist, wird der Druck ins Leere laufen oder zumindest weniger Erfolg haben, als die Angreifer es erhofft oder erwartet haben.

Die angestrebte Nötigung kann auch fehlschlagen, weil die Angreifer sich schlicht verrechnet haben. So mag der durch Migration ausgeübte Zwang – ähnlich einer strategischen Bombardierung – die Bevölkerung des Zielstaates einen, anstatt sie zu polarisieren, auch wenn solche Fälle relativ ungewöhnlich zu sein scheinen. In ähnlicher Weise kann eine Gruppe von Migranten oder Flüchtlingen, die bislang mit Skepsis oder Feindseligkeit betrachtet wurde, erfolgreich als schützenswerte Opfer schwerer Menschenrechtsverstöße dargestellt werden; durch diese Neudefinition kann der mobilisierte Widerstand schwinden und damit auch die Möglichkeit einer erfolgreichen Ausübung von Nötigung. [173] › Hinweis Das ist ein Kernpunkt, der die Dynamik dieses Zwei-Ebenen-Spiels mit Nötigung unterstreicht. Oder allgemeiner formuliert: Eine versuchte Nötigung wird wahrscheinlich fehlschlagen, wenn das Ausmaß der

Mobilisierung (und der Grad der Polarisierung) zwischen den Lagern der Befürworter und Gegner im Laufe der Zeit erheblich abnimmt.

Die Fähigkeit, auf dem Gebiet der Migration erfolgreich Zwang auszuüben, wird zum Teil dadurch weiter eingeschränkt, dass relativ wenige dieser Krisen jemals auf dem Schreibtisch des Führungspersonals eines Zielstaates landen. Die meisten bleiben stattdessen in Quadrant 2 (Schaubild 1.2) und unter dem Radar der Exekutive des jeweiligen Landes. Morton Halperin, ein ehemaliges Mitglied des US-amerikanischen Nationalen Sicherheitsrates (NSC), hat im Hinblick auf die Vereinigten Staaten einmal festgestellt, die politisch Verantwortlichen »haben keine Zeit oder keine Lust, sich mit solchen Themen zu befassen. Ein Präsident bringt vielleicht eine bestimmte Politik mit einer bestimmten Katastrophe in Verbindung, doch im Endeffekt ist der Präsident schlichtweg zu beschäftigt, um sich um etwas anderes als die wichtigen strategischen Themen zu kümmern«.[174] › Hinweis Deshalb wird eine Migrationskrise, ganz gleich welche normativen Auswirkungen sie haben mag, nur dann eine Angelegenheit der Führungsebene, wenn der Versuch, sie abzuwenden, misslingt und sie dadurch geeignet ist, der Führung eines Ziellandes einen konkreten politischen Preis abzuverlangen – kurz, nur dann, wenn eine Krise sich auf die Gefahrenzone des Quadranten 4 zubewegt.

Trotzdem kommt es, wie wir gesehen haben, mindestens einmal im Jahr zu Versuchen von zwangsmigrationsgestützter Nötigung. Zudem waren Versuche der erpresserischen Migration in beinahe drei Vierteln der Fälle erfolgreich, am häufigsten gegen relativ mächtige, entwickelte liberale Demokratien. Weshalb ist das so, in Anbetracht all dessen, was wir über internationale Politik wissen, und all der aufgeführten potenziellen Hindernisse?

Weshalb sind liberale Demokratien besonders verwundbar?

Die entwickelten, industrialisierten und freiheitlichen Demokratien sind aufgrund zweier zusammenhängender und sich gegenseitig verstärkender Gründe, von denen jeder ein klares Konzept dessen widerspiegelt, was traditionell liberale Werte und Tugenden sind, besonders anfällig für die Verhängung von Heucheleikosten (und ganz allgemein für zwangsmigrationsgestützte Nötigung).[175] › Hinweis Der erste Faktor – eine Folge dessen, was häufig als *normativer oder verwurzelter Liberalismus* bezeichnet wird – ist, dass die freiheitlichen Demokratien mehrheitlich kodifizierte Verpflichtungen auf die Menschenrechte und zum Schutz der Flüchtlinge aufgrund der Menschenrechtsdeklaration von 1948, der Konvention von 1951 und des Protokolls von 1967 eingegangen sind.[176] › Hinweis Diese internationalen Konventionen und die damit zusammenhängenden innerstaatlichen Gesetze sorgen nicht nur für eine Reihe normativer Standards, an denen das Handeln der Akteure gemessen werden kann, sondern erlegen Staaten konkrete gesetzliche Verpflichtungen auf, ihnen nachzukommen.

Einerseits bieten solche kodifizierten Verpflichtungen Menschen, die in Krisen und Notzeiten gezwungen sind, ihre Heimat zu verlassen, Schutz und bestimmte Garantien. Andererseits schränken diese Sicherheitsklauseln die Möglichkeit von Staaten ein, ihre Grenzen zu kontrollieren, und geben damit anderen Akteuren durch den Gebrauch normenkonformer (politischer und juristischer) Fallen gegenüber den Unterzeichnerstaaten Druckmittel bei Verhandlungen in die Hand. So stellt James Hampshire fest (obwohl er dabei nur an Akteure mit guten Absichten denkt): »Internationales Recht

spielt nicht so sehr als eine externe Einschränkung nationaler Souveränität eine Rolle … sondern vielmehr als Quelle liberaler Normen, die innerstaatliche [und internationale] politische Akteure, einschließlich der Justiz und nichtstaatlicher Organisationen, aktivieren können.« [177] › Hinweis

Kurzum, Normen bieten, wie viele argumentieren, für jene, die sie akzeptieren, »Anreize und Hemmnisse für unterschiedliches Handeln«. Sie bieten jedoch auch Anreize und Hemmnisse zum Ausnutzen dieser Normen – manchmal mit der indirekten Mithilfe wohlmeinender Aktivisten und Juristen. [178] › Hinweis Da die Akzeptanz und Kodifizierung relevanter Normen zunimmt und das Ausmaß, in dem die Rechte des Individuums konstitutionell geschützt werden, zunimmt – und infolgedessen die normative Liberalisierung zunimmt –, wachsen auch die Anfälligkeit für Heucheleikosten und die Anfälligkeit für Erpressung.

Die zweite Quelle der besonderen Anfälligkeit liberaler Demokratien liegt in der Transparenz und der ihnen eigenen, konfliktbehafteten Weise der politischen Entscheidungsfindung in diesen Staaten. Dieser politische Liberalismus manifestiert sich unter anderem in einem breiten Spektrum nationaler politischer Regelungen, die gesellschaftlichen Gruppen den Zugang zur Beeinflussung der Regierungspolitik ermöglicht. Wie ich später in diesem Kapitel darlege, bestehen große Unterschiede sowohl in Wesen und Umfang als auch dem Grad ihrer Transparenz. Daher variiert das Ausmaß erheblich, in dem dieser Faktor die politischen Optionen einer Zielregierung angesichts einer tatsächlichen oder angedrohten Krise einschränkt, selbst in liberalen Demokratien. Trotzdem bestehen in politisch freien Staaten einige gemeinsame Tendenzen, die ihre Verwundbarkeit erhöhen. Zum einen haben in Demokratien die Oppositionsparteien nicht nur starke Motive, die jeweilige Regierung zu kritisieren und ihre Fehler öffentlich zu machen, sondern auch starke politische Motive, entgegengesetzte Positionen als die derzeitige Regierung einzunehmen, selbst wenn diese Positionen im Augenblick als problematisch gelten. [179] › Hinweis Mithin können Oppositionsführer den Umgang mit einer bestehenden Migrations-/Flüchtlingskrise ihrer Liste der Missstände hinzufügen; dabei können sie den Flüchtlingen gegenüber entweder eine

freundliche oder feindliche Haltung einnehmen. Die Opposition kann zum Beispiel feststellen, dass die Regierung gegenüber einer Gruppe von Migranten oder Flüchtlingen »die gerechte Sache verrät und die Menschenrechte untergräbt«. Ebenso gut kann sie behaupten, die Regierung »hat uns auf Kosten des Staates an die Flüchtlinge [oder Migranten] verkauft«. [180] › Hinweis

Infolgedessen klingen kühne Behauptungen von Politikern der Zielstaaten, sie könnten dem oft starken und gegensätzlichen innenpolitischen Druck widerstehen, den eine Migrations- oder Flüchtlingskrise ausübt – und sie würden daher am Ende die erhobenen Forderungen nicht erfüllen –, hohl in den Ohren der Angreifer, die das mitunter feindselige und eskalierende Hin und Her politischer demokratischer Auseinandersetzungen mühelos verfolgen können. [181] › Hinweis Kurz gesagt, diese besondere (im politischen Liberalismus begründete) Anfälligkeit entsteht dadurch, dass liberale Demokratien Prinzipien verfechten, die als absolutistisch angesehen werden, doch kreuz und quer verlaufende Spaltungen und das von Natur aus konfliktbehaftete Wesen pluralistischer Politik machen sie alles andere als absolut. Alexis de Tocqueville bemerkte bereits vor langer Zeit:

> Die Außenpolitik erfordert kaum eine der Qualitäten, die typisch für eine Demokratie sind; sie erfordert im Gegenteil den perfekten Gebrauch all jener, die ihr fehlen … eine Demokratie kann nur unter großen Schwierigkeiten die Einzelheiten eines wichtigen Vorhabens regeln, einen festen Plan beharrlich weiterverfolgen und ihn trotz gravierender Hindernisse durchführen. Sie kann ihre Maßnahmen nicht mit Geheimhaltung verbinden oder geduldig ihre Auswirkungen erwarten. [182] › Hinweis

Mt anderen Worten: So wie die Glaubwürdigkeit ein großes Problem für schwache Akteure sein kann, die den Versuch unternehmen, mächtigere Akteure dahin zu bringen, dass sie ihre Forderungen erfüllen, so kann die Glaubwürdigkeit für mächtige Staaten gleichermaßen problematisch sein, wenn es sich um liberale Demokratien handelt.

Natürlich unterscheiden sich Staaten (liberale oder andere) beträchtlich in ihren Fähigkeiten, ihre Gesellschaft zu formen und von ihr geformt zu werden. Die strukturelle Position eines Staates in Bezug auf seine Gesellschaft lässt sich so beschreiben, dass sie sich im Rahmen eines

Kontinuums bewegt, das auf der einen Seite dezentral und von gesellschaftlichen Gruppen eingeschränkt und auf der anderen Seite zentralisiert und von der Gesellschaft isoliert ist. Analytisch gesehen können wir unterscheiden zwischen »weichen« (dezentralisierten und eingeschränkten) und »harten« (zentralisierten und autonomen) Staaten. [183] › Hinweis

»Weiche« Staaten sind häufig gekennzeichnet von einer hohen Zahl politischer Beiträge und Akteure und einem relativ niedrigen Niveau politischer Autonomie. Da sie meist den Unwägbarkeiten des Pluralismus ausgesetzt sind, erwarten wir, dass die am weitesten liberalisierten und dezentralisierten weichen Staaten (wie die Vereinigen Staaten) die anfälligsten von allen sind. [184] › Hinweis Es sind zwar weitere Untersuchungen nötig, um die hier vorgelegten vorläufigen Zahlen zu bestätigen, doch die Daten in Tabelle 1.3 unterstützen diese These, zeigen sie doch, dass die USA zwischen 1951 und 2006 das mit Abstand beliebteste Ziel von migrationsgestützter Nötigung waren.

Kurz gesagt, die kodifizierten Verpflichtungen zum Schutz der Menschenrechte und die pluralistische Politik können so zusammenwirken, dass sie möglichen Angreifern durch die Ausnutzung dessen, was die liberalen Zielstaaten zu Recht als ihre Tugenden betrachten, große Verhandlungsvorteile verschaffen und dabei liberaldemokratische Tugenden in Daumenschrauben für internationale Verhandlungen verwandeln. [185] › Hinweis Ich wiederhole: Dies stellt die Umkehrung der traditionellen Logik des Zwei-Ebenen-Spiels dar. Während bei traditionellen Zwei-Ebenen-Spielen heimische Akteure versuchen, ihre internationalen Gegenspieler davon zu überzeugen, dass sie vor beträchtlichen Einschränkungen ihrer Autonomie stehen, versuchen sie im Kontext der Nötigung genau den gegenteiligen Eindruck zu erwecken. Doch infolge der eigenständigen und gemeinsamen Wirkungen des normativen und politischen Liberalismus innerhalb liberaler Demokratien kann sich das im besten Fall als mühsam erweisen.

Jenseits liberaler Demokratien

Obwohl liberale Demokratien besonders anfällig für diese unkonventionelle Form der Nötigung sind, sind sie weder gleichermaßen noch ausschließlich anfällig dafür. Wie bereits erwähnt, bestehen zum einen zwischen liberalen Staaten Unterschiede im Grad des politischen und normativen Liberalismus. Zum anderen weisen viele totalitäre Staaten einige liberale Eigenschaften auf und lassen ein gewisses Maß politischer und normativer Liberalisierung erkennen – mitunter sogar mehr als ihre angeblich liberalen Gegenstücke.

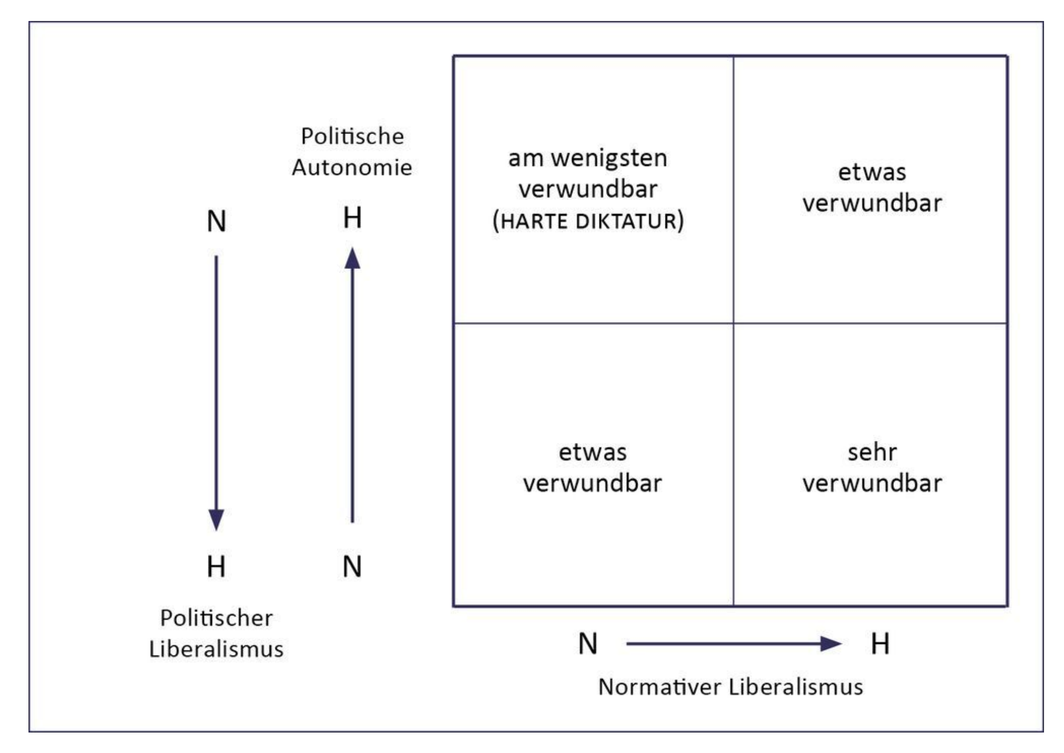


Schaubild 1.3 Verwundbarkeit in Bezug auf den Typus des Regimes; H: hoch; N: niedrig

Wir können in einer 2 × 2-Matrix darstellen, wie die beiden Quellen der Anfälligkeit von Zielländern davon abhängig sind, inwieweit der Zielstaat kodifizierte Normen angenommen hat, insbesondere Flüchtlingen und Migranten Rechte und Schutz zu bieten und, allgemeiner gesagt, sich an die Menschenrechte zu halten (normativer Liberalismus), und dem Grad seiner Autonomie hinsichtlich der Entscheidungsfindung und der politischen Gestaltungkraft innerhalb des Zielstaates (politischer Liberalismus) (siehe Schaubild 1.3). [186] › Hinweis

Zwar sind beide Faktoren von Bedeutung, doch die Verstärkung durch Heucheleikosten weist darauf hin, dass das Maß an normativem Liberalismus letztlich einflussreicher sein mag als das Ausmaß der Freiheit in der Politikgestaltung (politischer Liberalismus) bei der

Vorabbestimmung der Anfälligkeit des Angriffsziels. Andererseits sorgen sich Politiker mehr um die Innenpolitik als um den internationalen Einfluss. Daher ist zu erwarten, dass dem Maß an politischem Liberalismus ein höherer Stellenwert bei der Voraussage des Endergebnisses zukommt. In jedem Fall steigt auch der Grad der Gesamtanfälligkeit eines Staates, wenn das Ausmaß des normativen und politischen Liberalismus zunimmt (und der Grad politischer Autonomie sinkt) – was folglich »weiche« liberale Demokratien besonders anfällig macht.

Umgekehrt sollten unter ansonsten gleichen Bedingungen autoritär-persönlichkeitsbezogene oder totalitäre Regierungen am wenigsten für diese Art von Nötigung anfällig sein. Solche Staaten sind per definitionem politisch weniger liberal als ihre demokratischen Gegenstücke. Folglich sind sie auch »härter«, zentralisierter und zeichnen sich durch einen relativ hohen Grad politischer Autonomie aus. Das garantiert ihren Führern eine größere Bandbreite an Reaktionen auf potenzielle Migrationskrisen. In der Summe sind unfreie autoritäre Staaten tendenziell weniger normativ liberalisiert als ihre demokratischen Gegenstücke und auch auf diesem Gebiet entsprechend weniger Beschränkungen unterworfen. Wie Tabelle 1.3 zeigt, sind seit 1951 offenbar nur wenige dieser Staaten als Ziele ausgewählt worden, und in noch weniger Fällen waren die gegen sie gerichteten Aktionen von Erfolg gekrönt.

Dennoch sind alle anderen Umstände kaum vergleichbar. Zum einen sind nicht alle Autokratien gleich. Wie Demokratien unterscheiden sie sich in Grad, Ausmaß und Umfang der politischen Autonomie, die sich das jeweilige Regime leisten kann. [187] › Hinweis Zudem können wenige Staatsführer, selbst in totalitären Staaten, lange ohne die Zustimmung zumindest einer signifikanten Untergruppe ihrer Bevölkerung agieren. Der Umfang des sogenannten Selektorats – die Gruppe von Individuen, die die formale Verantwortung für das Schicksal der Führung eines Staates tragen – ist in den einzelnen Staaten ebenfalls unterschiedlich. [188] › Hinweis Entscheidend ist jedoch, dass auch totalitäre Herrscher einer Untergruppe ihrer Wähler Rechenschaft ablegen müssen. Daher kann auch in diesen Staaten der innere Unfriede einige (wenn auch schwächere) Auswirkungen haben.

Außerdem kann man davon ausgehen, dass in einer Zeit zunehmender Globalisierung die meisten Staaten (unfrei oder nicht) Teil der sogenannten »internationalen Staatengemeinschaft« sein wollen und die politischen und ökonomischen Vorteile ihrer Mitgliedschaft ernten möchten. Victor Cha formuliert es so, dass unfreie Staaten in der Zeit nach dem Kalten Krieg keine andere Wahl haben, als sich zu öffnen, wenn sie überleben wollen. [189] › Hinweis (Die Weltwirtschaftskrise, die 2008 ihren Anfang nahm, mag zwar die Begeisterung einiger für das globale Projekt gedämpft haben, doch die Zustimmung dafür bleibt.) So gibt es zwar weniger innerstaatliche Einschränkungen, doch das Verhalten der meisten illiberalen Staaten ist trotzdem den potenziell kostspieligen Blicken von außen ausgesetzt (siehe auch Kap. 5, das die chinesische Reaktion auf einen gesteuerten Zufluss von Nordkoreanern untersucht). Daher sind auch nichtdemokratische Staaten anfällig für die Verhängung von Heucheleikosten durch andere Staaten und durch internationale und innerstaatliche politische Akteure, wenn auch weniger als ihre liberaldemokratischen Gegenspieler.

Alternative Deutungen

Gibt es vielleicht andere Erklärungen, die die Entscheidung von Zielstaaten – liberal oder nicht – besser erklären, nachzugeben oder sich zu widersetzen? Drei auf der Hand liegende Alternativen verdienen es, in Erwägung gezogen zu werden: (1) geografische Nähe, (2) Umfang einer (drohenden) Massenmigration und (3) frühere Verbundenheit oder Feindschaft gegenüber einer bestimmten Gruppe von Migranten/Flüchtlingen (was sich teilweise an einer früheren Politik in Hinblick auf relevante Migranten-/Flüchtlingsgruppen erkennen lässt).

Die beiden ersten Alternativen basieren auf der Vorstellung, dass die Neigung eines Ziels, Widerstand zu leisten oder nachzugeben, sich anhand seiner Fähigkeit, Zuwanderung zu stoppen oder abzuweisen, voraussagen lässt. Infolgedessen gilt: Je geringer die Entfernung zum Ursprungsort des Zustroms und/oder je umfangreicher der Zustrom ist, desto geringer ist die Wahrscheinlichkeit, dass ein Zielland die betreffende Gruppe unabhängig abweisen oder aufnehmen kann, umso glaubhafter ist die Drohung, dem Zielland die angedrohte Strafe aufzuerlegen, und umso größer ist daher auch die Wahrscheinlichkeit, dass der Nötigungsversuch Erfolg hat.

Zwar vergrößert die geografische Nähe vom Ursprungsort des Zustroms und dem Zielland die Verwundbarkeit des Ziellands, doch ist die unmittelbare Nachbarschaft für den Erfolg weder nötig noch ein ausreichender Grund. Wie die Daten in Tabelle 1.4 zeigen, ist die Geschichte gekennzeichnet von einer Unzahl erfolgreicher Versuche, die nicht aus unmittelbarer geografischer Nähe unternommen wurden, und zahlreichen erfolglosen Versuchen aus der Nachbarschaft. Kurzum, die Geografie war weit weniger wichtig als der Grad, zu dem Zielstaaten für eine bestimmte Krise verantwortlich gemacht wurden und so gezwungen waren zu reagieren – ob aus historischen, innenpolitischen, wahlpolitischen oder geopolitischen Gründen. [190] › Hinweis Denken Sie zum Beispiel an die Beschuldigung gegenüber den USA bei der Krise der vietnamesischen Bootsflüchtlinge, aufgrund derer die USA zweimal der Nötigung aus der Ferne ausgesetzt war, durch Hongkong und eine Kerngruppe der ASEAN-Staaten. [191] › Hinweis

In Hinblick auf die Bewertung der zweiten alternativen Erklärung – tatsächlicher oder drohender Umfang einer Abwanderung – ist es schwierig, zuverlässige Zahlen zum genauen Umfang der Abwanderungen zu bekommen. Doch es ist verhältnismäßig leicht, Größenordnungen von hunderten und Millionen Menschen zu unterscheiden. Noch einmal möchte ich hervorheben, dass umfangreiche Abwanderungen eindeutig eine größere Belastung der Kapazitäten von Staaten darstellen und Auswirkungen auf ihre Belastbarkeit und potenzielle Unruhen haben, doch die Daten in Tabelle 1.4 zeigen, dass die Gesamtergebnisse nicht mit dem Ausmaß der betreffenden menschengemachten Katastrophen in Übereinstimmung stehen (siehe 1.4). So haben zum Beispiel Äthiopien und Polen gemeinsam Israel und Deutschland erfolgreich davon überzeugt, im Falle kleiner Gruppen (selbst nach Pro-Kopf-Maßstäben) Konzessionen zu machen, während Indien seine Haltung

gegenüber Pakistan trotz eines Zustroms von 10 Millionen Bengalis, die aus anderen Gründen als nur ihrer Anzahl sehr unwillkommen waren, nicht veränderte. [192] › Hinweis

Tabelle 1.4

Typ des Angreifers, das Wesen von Angreifer- und Zielregierungen und ihre relativen Stärken

	Angreifer	Migranten-/Flüchtlingsgruppe	Hauptziel(e)	Ergebnis	Erwartetes Ausmaß der Migration[a]	Ist das Ziel in geografischer Nähe zum Angreiferland?[b]
1	Westdeutschland	Ostdeutsche	USA	Teilerfolg	mittel	nein
2	Südvietnam und USA	Nordvietnamesen	Nordvietnam	Fehlschlag	groß	ja
3	Algerische Aufständische	Algerier	Franz. Verbündete, besonders die USA	Teilerfolg	groß	nein
4	Österreich	Ungarn	USA	Erfolg	mittel	nein
5	USA	Ostdeutsche (Berlin)	Sowjetunion	unklar	mittel–groß	nein
6	Kuba	Kubaner	USA	Teilerfolg	gering	ja
7	Aufständische in Biafra	Biafraner	Westeuropa, USA	Teilerfolg	groß	ja
8	Israel	Palästinenser	Jordanien	unklar	groß	ja
9	Jordanien	Palästinenser	Vereinigte Staaten	kz. Erfolg lz. Fehlschlag	groß	nein
10	Pakistan	Ostpakistanis	Indien	Fehlschlag	groß	ja
11	Uganda	britische Staatsbürger	Großbritannien	Fehlschlag	mittel	nein
12	Bangladesch	Rohingya	Burma	Erfolg	mittel	ja
13	ASEAN, Hongkong	Indochinesen	westl. Großmächte, besonders USA	Erfolg	groß	ja
14	Vietnam	Vietnamesen	EG, USA	unklar	mittel	nein
15	Thailand	Kambodschaner	USA, China	Erfolg	groß	nein / ja
16	Haiti	Haitianer	USA	Erfolg	mittel	ja
17	NGO-Aktivisten	Haitianer	USA, Haiti	Fehlschlag	mittel	ja
18	Pakistan	Afghanen	USA	Erfolg	groß	nein
19	Sowjetunion	Afghanen	Pakistan	Fehlschlag	groß	ja
20	afghanische Aufständische im Exil	Afghanen	Pakistan	Erfolg	groß	ja
21	Kuba	Kubaner	USA	Teilerfolg	mittel	ja
22	Österreich	Polen	Westeuropa,	Erfolg	mittel	nein

			USA			
23	Thailand	Vietnamesen	USA, Frankreich	Erfolg	mittel	nein
24	Honduras	meist nicaraguanische Contras	USA	Erfolg	mittel	nein
25	Bangladesch	Chittagong/Chakmas	Indien	unklar	mittel	ja
26	DDR	gemischt	BRD	Erfolg	mittel	ja
27	DDR	gemischt	Schweden	Erfolg	mittel	nein
28	Libyen	Gastarbeiter	Tunesien, Ägypten, Mauretanien	unklar	mittel–groß	ja; nein
29	Hongkong, ASEAN	vietnamesische Bootsflüchtlinge	westeuropäische Großmächte; USA	Erfolg	groß	nein
30	Vietnam	Vietnamesen	EG/EU, USA	Erfolg	groß	nein
31	Bangladesch	Rohingya	Burma	Erfolg	mittel	ja
32	Saudi-Arabien	jemenitische Arbeiter	Jemen	Fehlschlag	groß	ja
33	Israel	sowjetische Juden	Palästinenser	Fehlschlag (bisher)	gering–mittel	ja
34	sowjetische Juden	sowjetische Juden	Israel	Teilerfolg	gering–mittel	nein
35	Albanien	Albaner	Italien	Erfolg	mittel	ja
36	Albanien	Albaner	Italien, EG	Erfolg	mittel	ja
37	Albanien	Griechen, Albaner	Griechenland	Erfolg	mittel	ja
38	Polen	Polen; gemischt	EC, USA	unklar	groß–mittel	ja; nein
39	Äthiopien	Falaschen	Israel	Erfolg	gering–mittel	nein
40	Türkei	Iraker	USA	Erfolg	groß	nein
41	Jean-Bertrand Aristide	Haitianer	USA	Erfolg	mittel	ja
42	Bosnier	Bosnier	UN-Sicherheitsrat	Teilerfolg	groß	verschieden
43	Polen	Polen	Deutschland	Erfolg	gering–mittel	ja
44	Kuba	Kubaner	USA	Erfolg	mittel	ja
45	Zaire	Ruander	hauptsächlich USA, Frankreich, Belgien	Erfolg	groß	nein
46	Libyen	Palästinenser	Ägypten	Fehlschlag	gering	ja
47	Nordkorea	Nordkoreaner	China	Erfolg	groß	ja
48	Albanien	Albaner	Italien	Erfolg	mittel	ja
49	Türkei	Kurden	Italien	unklar	gering	ja

50	Kosovo UÇK	Kosovo-Albaner	NATO	Erfolg	groß	verschieden
51	Bundesrepublik Jugoslawien	Kosovo-Albaner	NATO, bes. Deutschland, Griechenland, Italien	Fehlschlag	groß	verschieden
52	Mazedonien I	Kosovo-Albaner	NATO	Erfolg	groß	verschieden
53	Mazedonien II	Kosovo-Albaner	NATO	Erfolg	groß	verschieden
54	Nauru	gem. Südasiaten	Australien	Erfolg	gering	nein
55	Weißrussland	gemischt	EU	Fehlschlag	groß	ja
56	Netzwerk Aktivisten/ NGOs	Nordkoreaner	China	Fehlschlag	gering–mittel	ja
57	Netzwerk Aktivisten/ NGOs	Nordkoreaner	Südkorea	Fehlschlag	gering–mittel	ja
58	Nordkorea	Nordkoreaner	China	Erfolg	groß	ja
59	Nauru	gemischt	Australien	Erfolg	gering	nein
60	Haiti	Haitianer	USA	Fehlschlag	mittel–groß	ja
61	Weißrussland	gemischt	EU	Fehlschlag	groß	ja
62	Libyen	gem. Nordafrikaner	EU	Erfolg	mittel	ja
63	Tschad	Darfurer	UN-Sicherheitsrat	unklar	mittel	größtenteils nein
64	Libyen	gem. Nordafrikaner	EU	Teilerfolg	mittel	ja

Anmerkung: ASEAN – Association of Southeast Asian Nations; EG – Europäische Gemeinschaft; EU – Europäische Union; NATO – North Atlantic Treaty Organization; NGO – Nichtregierungsorganisation; kz – kurzzeitig; lz. – langzeitig; [a] Geringe Abwanderung: <15 000; mittel: 15 000–500 000; groß: >500 000. [b] Geografische Nähe von Staaten: direkt benachbart oder mit Grenzen, die innerhalb mehrerer hundert Kilometer vom Ursprungstaat der Abwanderung liegen.

So bleibt nur noch die letzte Alternative, die vorherige Verbundenheit oder Feindschaft gegenüber einer bestimmten Gruppe von Migranten/Flüchtlingen. Es wurde die Hypothese aufgestellt, dass eine frühere Verbundenheit oder historische (z. B. koloniale) Beziehung mit einer bestimmten Gruppe die Reaktion eines Ziellands auf die versuchte Druckausübung beeinflussen kann. [193] › Hinweis Aber in welche Richtung? Zugunsten oder zuungunsten der Gruppe? Einerseits ist allgemein bekannt, dass in Zielländern, in denen Gemeinschaften bestimmter Einwanderer fest verankert sind, diese einen beachtlichen Einfluss auf die politisch Verantwortlichen haben können, was zu einer stärkeren Unterstützung und Mobilisierung des Pro-Flüchtlings-/Migrationslagers führen würde. [194] › Hinweis Es steht zudem außer Frage, dass die mit Asylanten verbundenen Lasten in hohem Maße (positiv) mit historischen Bindungen der Ausgangsländer und Aufnahmeländer korrelieren. [195] › Hinweis

Andererseits haben Untersuchungen auch gezeigt, dass historisch gesehen das höchste Maß an Feindschaft und Neid nicht völlig fremden Gruppen entgegengebracht wurde, sondern Gruppen »mit einer ethnischen oder sonstigen Verbundenheit zu ihrem Gastland – wie etwa die algerischen Pied noirs [Bezeichnung für die Algerienfranzosen], die nach dem

Unabhängigkeitskrieg in den 1960er Jahren gezwungen waren, nach Frankreich zurückzukehren; deutschen Vertriebenen, die sich nach dem Zweien Weltkrieg in Westdeutschland niederließen; Asiaten aus Uganda mit britischen Pässen, die nach Großbritannien einreisten, und afghanischen Pathanen, die in ethnisch verwandte Gebiete Pakistans übersiedelten«. [196] › Hinweis Daher könnte es ebenso gut sein, dass frühere Beziehungen mit Migrantengruppen Stärke und Größe des Anti-Flüchtlings-/Migrantenlagers steigern. [197] › Hinweis

Größe der Abwanderung	*Erfolge* ja	*Erfolge* nein	*Fehlschläge* ja	*Fehlschläge* nein	*Summe der Fälle (insg. = 56)*
klein	1	3	0	3	7
mittel	14	7	2	1	24
groß	9	8	8	0	25

Abbildung 1.4 Weshalb alternative Erklärungen unzureichend sind. groß: > 500 000, mittel: 15 000 – 500 000, klein: < 15 000

So könnten beide Situationen – eine starke Verbundenheit mit einem Teil der Gesellschaft und die große Feindschaft mit einem anderen – den Erfolg einer Nötigung noch wahrscheinlicher machen. Wie Robert Art richtig feststellte: »Frühere Einwanderung in einen Zielstaat und dessen Politik [gegenüber dieser Gruppe] können eine wichtige Rolle spielen. Doch diese Rolle ist nur signifikant wegen der zerstörerischen (im Gegensatz zu integrierenden) Auswirkungen auf Demokratien.« [198] › Hinweis Kurzum, existente Beziehungen mit bestimmten Migranten-/Flüchtlingsgruppen können einen messbaren Einfluss auf das Ergebnis haben. Doch ob diese Wirkung es wahrscheinlicher macht, dass Versuche von Nötigung erfolgreicher sind oder eher misslingen, ist fallspezifisch und steht in keiner systematischen Beziehung (weder direkt noch indirekt) zur Art der vorherigen Beziehung oder politischen Haltung.

Wichtiger ist, dass früher bestehende Beziehungen in der Tat die potenziellen Wirkungen in Fällen verstärken, in denen Krisen für die Lager von Pro und Kontra (oder für beide) einen

besonderen Stellenwert haben. Doch sind weder frühere Politik noch die Art bestehender Beziehungen unabhängig voneinander entscheidend; das heißt, nichts von beidem ist notwendig oder ausreichend für die Bestimmung des Ergebnisses. So war zum Beispiel Westdeutschland trotz der Tatsache, dass es Anfang und Mitte der 1980er Jahre keine nennenswerten Beziehungen zu Sri-Lankern und anderen Südostasiaten hatte, trotzdem anfällig für ostdeutsche Nötigungsversuche, die im Wesentlichen auf der Ausnutzung dieser Migrantengruppen basierten. [199] › Hinweis

Ähnlich war die Regierung der USA sowohl in der Mariel-Krise von 1980 als auch in der Balsero-Krise von 1994 anfällig für den Zwang durch Castro und die kubanische Regierung, obwohl die Kubaner in weiten Teilen der USA eine allgemein angesehene Migrantengruppe mit einem beträchtlichen Einfluss waren, die auch von besonderen, speziell zu ihrem Schutz erlassenen Gesetzen profitierte. [200] › Hinweis Umgekehrt hatten die Haitianer als Migrantengruppe im Vorfeld der Krisen von 1979 bis 1981 und 1992 bis 1994 keine dieser politischen Vorteile, doch die amerikanische Regierung war trotzdem anfällig gegenüber dieser migrationsgestützten Nötigung. [201] › Hinweis Anders ausgedrückt, Krisen, in die Gruppen einbezogen sind, mit denen Opfer bereits vorher Beziehungen hatten und für die bereits politische Vorgaben existieren, werden wahrscheinlich nie in Quadrant 2 (1.2) ihren Anfang nehmen. Sie entstehen vielmehr entweder in Quadrant 1, wenn die Beziehung im Großen und Ganzen als positiv bewertet wurde, in Quadrant 3, wenn sie weitgehend negativ gesehen wurde, und in Quadrant 4, wenn die Geschichte und frühere Migrationsmuster die Regierung des Zielstaates im Zweifel lassen und es ausgeprägte konkurrierende und polarisierende Haltungen gegenüber der fraglichen Gruppe bzw. den Gruppen gibt.

Folglich behaupte ich nicht, dass freiheitliche Demokratien von ihrem Wesen her in gleichem Maße anfällig für Nötigung von jedem möglichen Angreifer und in jeder möglichen Krise sind. Echte oder potenzielle Krisen, die wahrscheinlich weder das Lager der Befürworter der Migranten/Flüchtlinge noch das der Gegner mobilisieren, sind unsichere Kandidaten. Als strategisch denkende, rationale Akteure können sich dies auch die potenziellen Erpresser ausrechnen. Das bedeutet nicht, dass potenzielle Erpresser keine Fehler machen, sondern nur, dass wir es mit wenigen Fällen zu tun haben, in denen sie sich scheinbar unverwundbare Ziele aussuchen. Und das ist in der Tat der Fall (zumindest stellt es sich so dar).

Fallauswahl und Methodik

Wie eingangs erwähnt, ist dieses Buch von drei zentralen Fragen getragen, von denen jede einem besonderen Zweck dient:

1. Wie oft wird gesteuerte Migration zur Zwangsausübung eingesetzt (das Ausmaß des Vorkommens)?
2. Wie oft funktioniert sie (Bewertung von Erfolg und Fehlschlag)?
3. Wie und weshalb funktioniert sie (Beschreibung des Phänomens)?

Nachdem ich ihre Häufigkeit gezeigt, ihre Wirksamkeit untersucht und eine Erklärung dafür gegeben habe, unter welchen Bedingungen sie wahrscheinlich funktioniert und misslingt, ist der nächste Schritt die Überprüfung, ob der vorgeschlagene Kausalmechanismus sich empirisch belegen lässt. Zu diesem Zweck führe ich in den folgenden vier Kapiteln eine Reihe von qualitativen Fallstudien durch und benutze dazu die qualitativen Methoden des strukturierten, fokussierten Vergleichs und der Prozessnachverfolgung. [202] › Hinweis Dazu verwende ich eine Vielzahl an Primär- und Sekundärquellen, einschließlich der Daten, die ich bei Feldstudien, Interviews und in staatlichen Archiven gesammelt habe. Ich überprüfe die aufgestellte Theorie anhand ihrer eigenen Maßstäbe (gegenüber der Nullhypothese) und gegenüber plausiblen Alternativen. Zwar macht die Groß-N-Analyse deutlich, dass keine der vorgeschlagenen Alternativen allein ausreicht, doch es lohnt sich trotzdem, ihre jeweilige Relevanz in bestimmten Fällen zu untersuchen.

In den nachfolgenden Kapiteln betrachte ich bestimmte Versuche von (wie ich behaupte) migrationsgestützter Nötigung:

- Kuba (der Einsatz von Kubanern) gegen die Vereinigten Staaten in drei verschiedenen Fällen – 1965, 1980 und 1994 – gegen drei

verschiedene US-Regierungen.

- Die jugoslawische Bundesregierung von 1998 bis 1999 (der Einsatz von Kosovo-Albanern) gegen die NATO und besonders gegen die drei Frontstaaten Deutschland, Griechenland und Italien im Vorfeld und während des Kosovo-Kriegs von 1999.
- Haiti und die (durch den Einsatz von Haitianern) entmachtete haitianische Führung gegen die Vereinigten Staaten in drei verschiedenen Zusammenhängen: (1) Haiti 1979–1981, (2) der haitianische Präsident Jean-Bertrand Aristide (als ein *agent provocateuer*) während seines Exils 1991–1994 und (3) Aristide (als treibende Kraft) während seiner Amtszeit 2004.
- Ein lockeres internationales Netzwerk von Aktivisten und Nichtregierungsorganisationen (unter unfreiwilliger Hilfe Nordkoreas) gegen China und Südkorea von 2002 bis 2005; der Versuch fiel mit Kim Jong Ils eigenem opportunistischem Versuch der Ausnutzung chinesischer Ängste vor einem Massenzustrom von Nordkoreanern zusammen.

Jede gute Theorie stellt nicht nur eine Beziehung zwischen zwei Variablen her, sondern folgt einer kausalen Logik, die erklärt, warum diese hypothetische Beziehung existiert. [203] › Hinweis Wenn meine Theorie stimmt, müssten wir in den in diesem Buch untersuchten Fällen feststellen, dass beide, Angreifer und Ziel, sich auf eine Weise verhalten, die mit der Vorhersage der kausalen Logik übereinstimmt. Die Kriterien, nach denen ich die Fälle für eine genauere Analyse ausgewählt habe, sollten mir relativ belastbare Aussagen zur Kausalität erlauben. Erstens wähle ich Fälle, bei denen sich die unabhängigen Variablen unterscheiden – das Maß der Mobilisierung der Lager von Befürwortern und Gegnern und der Grad der Polarisierung. Ich wähle auch Fälle, bei denen Heucheleikosten eine Rolle zu spielen schienen, und andere, bei denen das nicht der Fall war. Zweitens, um Wahrnehmungsverzerrungen, die mit der Auswahl der abhängigen Variablen verbunden sind, zu vermeiden, habe ich sowohl erfolgreiche als auch erfolglose Fälle politischer Nötigung ausgewählt. [204] › Hinweis Drittens, da sich eine Reihe untersuchter Fälle über mehrere Jahre erstreckt,

konnte ich Fälle mit aufnehmen, bei denen es anfangs so aussah, als wären sie erfolgreich, die es letztlich aber nicht waren, und ebenso Fälle, die im Voraus zum Scheitern verurteilt zu sein schienen, die aber dennoch erfolgreich endeten (das heißt Fälle, bei denen es einerseits im Hinblick auf Mobilisierung und Polarisierung und andererseits im Hinblick auf das Ergebnis der Nötigung zu Veränderungen kommt). Von daher ist es möglich zu beurteilen, ob eine Veränderung der unabhängigen Variablen eine korrespondierende Veränderung in der abhängigen Variable bewirkt hat – eine Anwendung eines »Vorher-Nachher-Designs«, wie es Alexander George und Andrew Bennet bezeichnen. [205] › Hinweis

Um schließlich die räumliche und zeitliche Generalisierbarkeit meiner vorgeschlagenen Erklärung zu überprüfen, habe ich Fälle aus drei verschiedenen Regionen ausgewählt – Nordamerika, Europa und Nordostasien –, die sich in der zweiten Hälfte des zwanzigsten Jahrhundert ereigneten. Manche dieser versuchten Nötigungen wurden von Staaten unternommen, andere dagegen von nichtstaatlichen Akteuren. Einige waren schlicht von finanziellen Absichten getrieben, andere hatten so komplexe und weitreichende Zielvorstellungen wie einen Regimewechsel. Manche setzten dabei Staatsangehörige des Erpresserlandes ein, andere nicht. Einige eskalierten und wurden zu Kriegen und Militäreinsätzen, andere endeten frühzeitig, weil die Zielstaaten bereits vor einer Migration nachgaben. Wie die nachfolgenden Kapitel zeigen, haben diese Fälle etwas gemeinsam – in Hinblick darauf, wie versucht wurde, Zwang auszuüben, und warum (und wann) dieser Versuch erfolgreich war oder nicht –, und dies geht über die Unterschiede hinaus, die sie voneinander abgrenzen und kennzeichnen.

2

Die kubanische Balsero-Krise von 1994 und ihre historischen Vorläufer

Castro benutzt Menschen wie Kugeln, die auf dieses Land abgeschossen werden.
JACK WATSON, Berater des Weißen Hauses in der Regierung des US-Präsidenten James Earl Carter

Im August 1994, nach einer Phase der schlimmsten Unruhen, die Kuba seit Jahrzehnten erlebt hatte, änderte Präsident Fidel Castro seine lange bestehende Politik, nach der jeder verhaftet wurde, der versuchte, die Insel auf dem Seeweg zu verlassen. Castro gab den Vereinigten Staaten die Schuld an den inneren Turbulenzen und behauptete, sie seien durch das Gerücht von einem von den USA finanzierten Bootstransfer nach Miami entstanden. Castro verlangte: »Entweder die USA ergreifen konkrete Maßnahmen zum Schutz ihrer Küste, oder wir werden den Menschen, die das Land verlassen wollen, keine Hindernisse mehr in den Weg legen. Und wir werden auch Menschen aus den USA, die hierherkommen und ihre Verwandten sehen wollen, keine Hindernisse mehr in den Weg legen«. [206] › Hinweis Diese mit einer Drohung verbundene Einladung markierte den Beginn einer großen, wenn auch kurzlebigen Migrationskrise, während derer zehntausende Kubaner von der Insel nach Florida flohen. Die Abwanderung endete etwa einen Monat nach der Ankündigung eines neuen Einwanderungsabkommens zwischen den Vereinigten Staaten und dem karibischen Inselstaat. Die Übereinkunft kündigte das Ende der drei Jahrzehnte lang ausgeübten Politik der USA an, alle Kubaner als De-facto-Flüchtlinge aufzunehmen, und den Beginn ihrer Behandlung (zumindest auf

dem Papier) genau wie andere Gruppen, die um die Aufnahme in den Vereinigten Staaten ersuchten. Acht Monate später besiegelte der darauffolgende Vertrag diesen historischen Wechsel der Politik. [207] › Hinweis

In diesem Kapitel lege ich eine Längsschnittstudie der Krise im August 1994 und zweier früherer kubanischer Migrationskrisen vor: die wenig bekannte Camarioca-Krise von 1965 und die berüchtigte Mariel-Bootskrise von 1980. Anhand dieser drei Fälle lässt sich meine Theorie aus unterschiedlichen Gründen besonders gut überprüfen.

1. Anders als bei vielen anderen zu Nötigungszwecken gelenkten Mitgrationen handelt es sich um einfache bilaterale Fälle. Daher werden sie nicht durch die analytische Schwierigkeiten kompliziert, mit denen man es bei Fällen zu tun hat, in denen Anstifter und Agents Provocateurs (und sogar Opportunisten) mit unterschiedlichen Absichten agieren. [208] › Hinweis Ebenso werden sie nicht durch die Schwierigkeiten kompliziert, die bei der Analyse von Fällen mit mehreren Zielstaaten auftreten. [209] › Hinweis
2. Castros Kuba stellt den einzigen Fall dar, in dem von ein und demselben Angreifer drei Versuche von erpresserischer Migration dokumentiert sind. Diese Fälle liefern eine reiche Sammlung von Daten, die Castros repetitives Handlungsmuster überdeutlich illustrieren. Drittens, die Tatsache, dass diese Muster über drei verschiedene Regierungen des Ziellandes hinweg unverändert blieben, stellen einen überzeugenden Test meiner Theorie dar, denn sie zeigen, dass bestimmte Ergebnisse nicht abhängig sind von bestimmten Führern oder einem bestimmten Zeitrahmen (z. B. der Zeit des Kalten Krieges im Vergleich zur Zeit danach), sondern wahrscheinlich viel generalisierbarer sind. [210] › Hinweis

Ich fasse meine Ergebnisse kurz zusammen: Die Balsero-Krise von 1994 war Castros dritte bekannt gewordene Anwendung von migrationsgestützter Nötigung gegenüber den Vereinigten Staaten. [211] › Hinweis Wie schon zweimal zuvor – im berühmten Fall in den 1980er Jahren und in geringerem

Maße Mitte der 1960er Jahre –, benutzte Castro erfolgreich eine Massenemigration, um die USA an den Konferenztisch zu zwingen und über Migrationsprobleme und andere Themen zu verhandeln. Überdies war Castros Spiel in jedem der drei Fälle relativ erfolgreich. Das lag weitgehend daran, dass es ihm dreimal gelang, das, was als interne ökonomische und politische Krise begonnen hatte, wirkungsvoll zu einer Krise der amerikanischen Außen- und Innenpolitik zu machen. Außerdem wurde Castro in jedem Fall durch die rhetorische Großspurigkeit und politische Gegenmaßnahmen der USA hierbei unterstützt, die jedes Mal fallen gelassen werden mussten, wenn der Zustrom von Migranten tatsächlich einsetzte. Castro verstand es im Besonderen, die in den Vereinigten Staaten existierende Dissonanz zwischen der breiten Öffentlichkeit, die gegenüber Flüchtlingen und Immigranten zunehmend intoleranter wurde, sowie der Regierung von Florida, die nicht willens war, die Kosten eines als bundesstaatlich angesehenen Problems zu übernehmen, einerseits und einer kubanisch-amerikanischen Gemeinschaft, die sich (weitgehend, wenn auch nicht in ihrer Gesamtheit) stark für den Schutz kubanischer Flüchtlinge und der weiteren Isolierung Castros engagierte, andererseits geschickt auszunutzen.[212] › Hinweis Dennoch waren, wie deutlich werden wird, nicht alle drei Versuche Castros gleichermaßen erfolgreich, und diese Ungleichheiten bergen ihre eigenen Lektionen und Implikationen.

In diesem Kapitel untersuche ich zunächst Castros mögliche Motive und Ziele für das Auslösen der Krise im Jahre 1994. Danach gehe ich zeitlich zurück und betrachte seine beiden früheren Versuche, die eigene Bevölkerung als Waffe zu benutzen. Dabei lege ich weitere Beweise dafür vor, weshalb Castro 1994 glaubte, er werde Erfolg haben. Als Nächstes verfolge ich die Chronologie der Krise und zeige die Folgen auf, bevor ich einen Überblick darüber gebe, was Castro 1994 erreicht bzw. nicht erreicht hat. Schließlich bewerte ich meine Hypothese anhand der in allen drei Fällen vorgelegten Beweise und biete einige zusätzliche Überlegungen und mögliche Folgerungen zu diesen Fällen an.

Castros Motive: Warum die konventionellen Erklärungen nicht ausreichen

Manche Beobachter haben darauf hingewiesen, dass Castros Entscheidung, 1994 die Grenzen zu öffnen, ein Akt der Verzweiflung gewesen sei, mit dem er Spannungen in Havanna entschärfen und seine Regierung angesichts einer großen ökonomischen Rezession und wachsender sozialer Unruhen stärken wollte. [213] › Hinweis Vertreter dieser Ansicht bringen vor, Castros Regime habe zu dieser Zeit vor dem Zusammenbruch gestanden. [214] › Hinweis Doch die meisten Analysten – innerhalb der US-Regierung und außerhalb – verwerfen diese Einschätzung und meinen: »Kubas repressiver Apparat war noch immer effizient und loyal, und die herrschende Gruppe behielt ihre einheitliche Haltung bei.« [215] › Hinweis Der Kuba-Experte Jorge Dominguez erklärte damals: »Jede Politik, die von der Idee ausgeht, dass Castro in den nächsten Wochen stürzen wird, ist abwegig … Bill Clinton könnte mühelos bis zum Ende seiner Amtszeit vergebens darauf warten [dass Castro stürzt]« – was natürlich auch der Fall war. [216] › Hinweis Und Jerrold Post, ein Politpsychologe, stellte fest: »Das scheint nicht der Mann zu sein, der bereit ist, im Dunkeln zu verschwinden … [er hat weiterhin] eine elektrisierende, auf innerer Chemie basierende Verbindung zu seiner Bevölkerung.« [217] › Hinweis

Gleichzeitig stimmt es jedoch auch, dass die bestehenden Unruhen in Havanna die unmittelbare Ursache der Krise von 1994 waren und Einfluss auf ihren zeitlichen Ablauf hatten. In Kuba herrschte im Sommer 1994 ein wirtschaftliches Chaos, und das lag zu einem nicht geringen Teil am

Zusammenbruch der Sowjetunion einige Jahre zuvor. Als Folge des Wegfalls der sowjetischen Subventionen und der günstigen Handelsvereinbarungen, auf die Kuba sich jahrzehntelang verlassen hatte, war das Bruttoinlandsprodukt zwischen 1989 und 1993 um drastische 35 Prozent gesunken. Außerdem hatte das Land gerade eine der schlechtesten Zuckerrohrernten seit Jahrzehnten hinter sich. Durch eine Eskalation der Spannungen in den Beziehungen zwischen den USA und Kuba, ausgelöst durch die Floßkrise, in der sich die Menschen mit selbst gebauten Flößen auf den Weg nach Florida machten und die den Kubanern die feindselige Haltung der USA gegenüber der kubanischen Revolution vor Augen führte und zugleich die öffentliche Aufmerksamkeit von der ökonomischen Lage ablenkte, konnte Castro in einer Zeit starker innerer Turbulenzen seine Beliebtheit natürlich weiter vergrößern.

Wäre es der Fall, dass Castro die Abwanderung 1994 schlichtweg und hauptsächlich als Ventil benutzt hätte, um den politischen Druck zu verringern, hätten wir zwei Dinge sehen sollen, die nicht geschehen sind, und zwei andere nicht sehen sollen, die aber geschehen sind.

Erstens hätte Castro die Grenzen öffnen sollen, ohne die USA vorher von seinem Plan in Kenntnis zu setzen; das heißt, er hätte keine ausdrückliche Warnung aussprechen oder bestimmte Forderungen an die USA stellen sollen. Aber das tat er.

Zweitens hätte er die Grenzen öffnen sollen, sobald deutlich wurde, dass die herrschende politische Unzufriedenheit zu schweren Gewaltausbrüchen führen würde. Doch als Castro am 5. August eine Pressekonferenz abhielt – *nachdem* die Unruhen seit mehreren Tagen in vollem Gang waren –, warnte er öffentlich davor, er könne eine Öffnung der Grenzen *in Betracht ziehen*, sollten die USA ihre politische Haltung oder ihr Verhalten nicht ändern. Danach wartete er eine ganze Woche, bevor er die ersten Abwanderungen über das Meer autorisierte. Darüber hinaus erklärte er erst am 20. August öffentlich die kubanischen Grenzen für geöffnet, direkt nach der Ankündigung, dass die amerikanischen Sanktionen gegen Kuba verschärft würden.

Drittens hätte Castro als Bedingung dafür, dass er die Abwanderung stoppte, *nicht* öffentlich einen Politikwechsel der USA fordern sollen. Aber

das hat er getan. In jeder seiner Äußerungen zur Krise hat Castro klargestellt, dass Verhandlungen im Hinblick auf die Einwanderungspolitik der USA eine notwendige Voraussetzung für die Beendigung der Krise seien. [218] › Hinweis Schließlich hätte er die Grenzen genau dann schließen sollen, wenn es ihm passte – der Zeitpunkt wäre vermutlich *nicht* genau mit dem Abschluss eines neuen Immigrationsabkommens mit Washington zusammengefallen. Genauer gesagt, da Castro nach Ansicht vieler nichts lieber tat, als die USA zu blamieren, hätte er ganz sicher die Grenzen zu einem *anderen* Zeitpunkt geschlossen, als direkt nachdem er eine Übereinkunft mit den USA erreicht hatte. Er hätte nicht mit Washington in den Verhandlungen ein »Wie du mir, so ich dir«-Spiel getrieben. [219] › Hinweis Doch der Exodus wurde erst beendet, nachdem die Clinton-Regierung sich zu Verhandlungen bereit erklärt hatte. [220] › Hinweis Diese Hinweise legen daher nahe, dass Castro durch sein Handeln tatsächlich gezielten Druck ausübte.

Überdies legen die Hinweise weiterhin nahe, dass Castro plante, mit seinen Aktionen ebenso sehr das Verhalten der USA zu beeinflussen wie das Verhalten der Dissidenten in Kuba. [221] › Hinweis Viele Analysten und Regierungsvertreter, die sich damals in Kuba aufhielten und persönlich mit der kubanischen Führung in Kontakt standen, teilen diese Meinung. Während der Krise erklärten sowohl die Generalbundesanwältin Janet Reno als auch der stellvertretende Außenminister Peter Tarnoff öffentlich, dass Castro die Krise bewusst herbeigeführt habe »im Bemühen, einen Dialog mit den Vereinigten Staaten zu erzwingen«. [222] › Hinweis »Er hat das 35 Jahre lang zu seinem Beruf gemacht und erkennt, dass er nur eine Karte ausspielen kann, nämlich die Waffe der Flüchtlinge. Er braucht die Atempause und weiß, dass dies der einzige Weg ist, die Amerikaner zum Dialog zu zwingen.« [223] › Hinweis

Richard Nuccio, ein ehemaliger Sonderberater der Clinton-Regierung für Kuba, bestätigte das: »Die kubanische Regierung forderte durch Drohungen einen Politikwechsel der Regierung Clinton im Hinblick auf Kuba, und sie führte diese Drohungen aus … Der größte Teil unserer Kuba-Politik ist ein Ergebnis solcher Drohungen.« [224] › Hinweis

Bob Graham, ehemaliger Gouverneur von Florida und US-Senator, der während seiner Laufbahn an vielen direkten und indirekten Verhandlungen mit dem Castro-Regime beteiligt war, räumte ein: »Castro hat in den vergangenen 35 Jahren immer und immer wieder die eigene Bevölkerung benutzt, um seine außenpolitischen Ziele zu erreichen.« [225] › Hinweis

Castros Ziele

Wenn Castro also den Plan verfolgte, die Migrationswelle im August 1994 zu benutzen, um einen Wechsel der US-Politik zu erzwingen, was hoffte er damit zu erreichen? Schon einige Zeit vor Ausbruch der Krise hatte Castro sich beschwert, die Vereinigten Staaten hielten ihren Teil einer 1984 mit der Reagan-Regierung getroffenen Vereinbarung nicht ein. Diese Vereinbarung versprach jährlich 20 000 Visa für Kubaner im Austausch gegen Castros Bereitschaft, eine Reihe von »unerwünschten Personen« der Mariel-Krise von 1980 wieder aufzunehmen. [226] › Hinweis Nach kubanischer Auslegung dieses Übereinkommens hätten 160 000 Visa in einem Zeitraum ausgestellt werden sollen, in dem tatsächlich nur 11 000 erteilt worden waren. [227] › Hinweis

Im gleichen Zeitraum hatten die USA allerdings mehr als 13 200 illegale Flüchtlinge aufgenommen, von denen viele die Küste der Vereinigten Staaten in Schiffen erreichten, die in Kuba gekapert worden waren. [228] › Hinweis Dieser Zustand stützte Castros seit Langem erhobene Behauptung, die USA betrieben seit 35 Jahren die Politik, Menschen zu ermutigen, Kuba illegal zu verlassen, selbst wenn das bedeutete, dass sie Boote und Flugzeuge stahlen oder entführten. [229] › Hinweis Zum Zeichen, dass er sich der heuchlerischen Haltung der USA voll bewusst war, argumentierte Castro ergänzend, selbst Personen, die unter Anwendung von Gewalt flüchteten, würden »in Miami als Helden« begrüßt. Doch »immer wenn er diese illegale Ausreise verhindere, werde er der Menschenrechtsverletzungen beschuldigt, während ihm jedes Mal, wenn er die Menschen ziehen lasse, vorgeworfen werde, er wolle die USA in eine peinliche Lage bringen«. [230] › Hinweis

Castros Frustration wuchs offenbar im Sommer 1994, als deutlich wurde, dass der Empfang der Floßflüchtlinge im Juli und Anfang August 1994

»besonders freundlich ausfiel … obwohl sie Boote gestohlen, Gewalt angewendet und damit das Leben von Menschen, die nicht emigrieren wollten, gefährdet und sogar Morde begangen hatten«. Weiterhin waren die Floßflüchtlinge, die während dieser Zeit ankamen, zuversichtlich und »ermutigt durch das Versprechen der USA, ihre Einwanderungspolitik unter keinen Umständen zu ändern«[231] › Hinweis . Solche Zusicherungen, gepaart mit den Unruhen in Havanna, waren vermutlich der entscheidende Punkt, der Castro zu der Überlegung brachte, eine neue Krise auszulösen. Ein lateinamerikanischer Wissenschaftler erklärte dazu, Castro habe die Beschränkungen bei der Emigration gelockert, denn er war »sehr (und verständlicherweise) erstaunt über den herzlichen Empfang, den US-Vertreter den kubanischen Flüchtlingen bereiteten, die in Havanna Fähren gekapert hatten«.[232] › Hinweis

Kurzum, Castros Hauptziel scheint es gewesen zu sein, der ungeregelten und destabilisierenden Form der Migration zwischen Kuba und den USA ein schnelles Ende zu bereiten. Zuerst und vor allem wollte Castro die Normalisierung der Einwanderung von Kubanern in die Vereinigen Staaten erreichen und darüber hinaus die Entführung der Schiffe beenden, die Kuba im Innern destabilisierten.[233] › Hinweis Offenbar hätte er auch eine Lockerung des Embargos begrüßt, obwohl die vorliegenden Hinweise nahelegen, dass er nicht sofort mit einer Entspannung rechnete.[234] › Hinweis Wie anfangs erwähnt, zog Castro deutlichen Nutzen aus dem Popularitätsschub, den ihm seine direkte Konfrontation mit dem Koloss USA bescherte. Doch vieles deutet darauf hin, dass dieser Auftrieb eher ein Nebeneffekt als das Hauptziel war.

Warum rechnete Castro mit einem Erfolg? Eine überzeugende Erfolgsbilanz für zwei Fälle

Castro glaubte wahrscheinlich zum Teil deshalb, das Spiel mit der Migration sei einen weiteren Versuch wert, weil es zumindest zweimal zuvor funktioniert hatte: 1965 eher unauffällig und 1980 sehr dramatisch und unübersehbar. Indem er sich die nötigende Migration zunutze machte – und mit voller Absicht so geplant, dass sie innerhalb der Vereinigten Staaten Konflikte hervorrief –, gelang es Castro, den Verlauf und das Tempo der Ereignisse zu diktieren, während die Regierung in Washington um eine passende Antwort rang. [235] › Hinweis

Zur Erinnerung: Wie in Kapitel 1 dargelegt, besteht für die politisch Verantwortlichen in den Zielstaaten die Schwierigkeit darin, dass Schritte, die auf internationaler Ebene rational sein können, auf nationaler Ebene möglicherweise untragbar sind, oder umgekehrt. Castro war bekannt dafür, dass er die Politik der USA genau verfolgte, und er verstand sehr wohl das Dilemma, vor dem die politischen Entscheidungsträger standen, die gleichzeitig versuchten, konkurrierende Wählergruppen zufriedenzustellen, ohne international an Glaubwürdigkeit zu verlieren, und internationale Krisen zu lösen, ohne inländische zu schaffen. [236] › Hinweis Zwar war Castro kaum immun gegenüber solchen Ereignissen, doch das Wesen und die Stabilität seiner Militärdiktatur erlaubten es ihm, auf internationaler Ebene potenziell riskante Schritte zu unternehmen, ohne sich allzu große Sorgen um inländische Gegenreaktionen machen zu müssen. Das machte

die gesteuerte Migration zu einer potenziell wirkungsvollen asymmetrischen Waffe gegen die Vereinigten Staaten von Amerika. [237] › Hinweis

In jedem der drei Fälle folgten die Ereignisse mehr oder weniger demselben Muster von fünf Schritten. Erstens: Kuba erlebte eine beträchtliche Rezession. Zweitens: Castro suchte eine *Annäherung* und/oder Verhandlungen mit Washington. Der Auftakt dazu erfolgte sowohl öffentlich über einen amerikanischen Journalisten oder eine Persönlichkeit des öffentlichen Lebens als auch privat über einen kubanischen (oder kubanisch-amerikanischen) Geschäftsmann oder politischen Sonderbeauftragten. Solche Ouvertüren wurden üblicherweise sofort zurückgewiesen oder (bestenfalls) mit einer lauwarmen unverbindlichen Antwort aus Washington bedacht. Drittens: Castro drohte innerhalb kurzer Zeit, eine Krise auszulösen, indem er seine Grenzen öffnete. Die USA reagierten darauf (in allen drei Fällen) mit Missachtung. Viertens: Castro öffnete binnen weniger Tage oder Wochen die kubanische Grenze. [238] › Hinweis Die jeweilige US-Regierung begrüßte die Flüchtlinge aus Kuba darauf jedes Mal anfangs sehr lautstark und in aller Öffentlichkeit, sah sich jedoch später gezwungen, ihre Haltung rasch zu ändern – häufig mehrmals in kurzer Zeit –, wenn die Zahl der Migranten schnell wuchs und die Krise gravierender wurde. Schließlich kam es zunächst zu geheimen und danach zu öffentlichen bilateralen Verhandlungen, und es wurde eine neue Politik angekündigt. Natürlich hätte jede Krise einen anderen Verlauf nehmen können, doch der Prozess der Entscheidungsfindung folgte in jedem Fall bemerkenswert ähnlichen Wegen.

Die Camarioca-Krise

Am 28. September 1965, nach einer Zeit ökonomischer Turbulenzen [239] › Hinweis und mehreren Jahren stockender und unregelmäßiger, [240] › Hinweis letztlich erfolgloser Versuche einer Verständigung mit den USA [241] › Hinweis überraschte Castro die Regierung in Washington und die

Gemeinde der Exilkubaner in Miami mit der Ankündigung, jeder Kubaner, der Angehörige in den Vereinigten Staaten habe, dürfe die Insel über den Hafen Camarioca an der Nordküste Kubas verlassen. [242] › Hinweis Gleichzeitig lud er Exilanten ein, über das Meer zu kommen und Verwandte abzuholen, die wegen der Aussetzung des zivilen Luftverkehrs zwischen beiden Ländern nach der kubanischen Raketenkrise drei Jahre zuvor auf der Insel gestrandet waren. Um jeden Zweifel daran zu zerstreuen, dass er es ernst meinte, bot Castro zwei Tage später täglich zwei Flüge von Havanna nach Miami an. [243] › Hinweis

Damals unterstellten viele Castro (und ich glaube zu Recht), dass er die Grenzen im Wesentlichen öffnete, um auf der Insel verbliebene politische Dissidenten mit engen Verbindungen zur Exilgemeinde in Miami loszuwerden. Das heißt, er griff ausdrücklich zum Mittel des Migrationsexports (und nicht der gesteuerten Zwangsmigration). [244] › Hinweis Ein Beobachter erklärte: »Er befreite sich mit einem Schlag vom inneren Druck der ›heimlichen Konterrevolutionäre‹, die bereitstanden, um sein Regime zu schwächen.« [245] › Hinweis Gleichzeitig demonstrierte Castro gegenüber der US-Regierung – sowie sich selbst und seinen Beratern –, wie leicht er die amerikanische Einwanderungspolitik durcheinanderwirbeln konnte. Deshalb ging mit der Öffnung des Hafens Camarioca die kaum versteckte Drohung einher, dass Havanna die Küsten Floridas kontrollierte und nicht Washington. [246] › Hinweis Beinahe über Nacht und ohne lange Vorwarnung bescherte die kubanische Regierung der Regierung von Lyndon Baines Johnson eine schwerwiegende Migrationskrise.

EIN WILLKOMMEN MIT WACHSENDEM MISSTRAUEN Da die Regierung Johnson nicht die Möglichkeit in Erwägung gezogen hatte, dass Castro seine Grenzen öffnen könne, herrschte im Herbst große Uneinigkeit darüber, wie man darauf reagieren sollte. Die Regierungsvertreter machten sich große Sorgen wegen der potenziellen politischen, logistischen und ökonomischen Probleme, die eine massenhafte Ankunft von Kubanern in kleinen Schiffen innerhalb eines kurzen Zeitraums mit sich bringen würde. Und es beunruhigte sie auch, dass ein solches Schauspiel »die USA machtlos

erscheinen lassen würde«. Trotzdem waren Johnson und seine Berater der Ansicht, sie hätten keine andere Wahl, als mit Geringschätzung auf das zu reagieren, was sie für einen Bluff Castros hielten. [247] › Hinweis Mit einem kalkulierten politischen Schachzug ergriff Johnson daher am 3. Oktober während einer bereits vorher geplanten Rede vor der Freiheitsstatue [248] › Hinweis zur Verkündung einer wegweisenden Reform der Immigrationsgesetzgebung die Gelegenheit, um öffentlich zu erklären, die Vereinigten Staaten würden auch weiterhin Kubaner willkommen heißen, »die hier in Amerika Zuflucht suchen … Amerika wird auch weiterhin an seiner Tradition als Asyl für die Unterdrückten festhalten«. [249] › Hinweis Mit dieser Aussage signalisierte Johnson auch die Bereitschaft der Vereinigten Staaten, so viele Kubaner aufzunehmen, wie Castro ausreisen lassen würde, auch wenn nur wenige davon die Voraussetzungen für die Gewährung des gesetzlichen Flüchtlingsstatus erfüllten. [250] › Hinweis

Man kann es nur als stillschweigende Anerkennung der Macht von Heucheleikosten betrachten, wenn Vertreter der Johnson-Regierung zugaben, dass sie glaubten – ganz gleich, welche negativen Folgen die *Aufnahme* der Kubaner haben werde –, keine andere Wahl zu haben, und auch wenn es aussehen würde, als müssten die USA »nach der kubanischen Pfeife tanzen«, wenn sie erlaubten, dass die Schiffe kamen. [251] › Hinweis Man beachte das Eingeständnis im folgenden Memorandum an den Präsidenten.

> Es herrscht Einigkeit darüber, dass wir unsere Bereitschaft zur Aufnahme kubanischer Flüchtlinge, klar herausstellen sollten. Sie werden Probleme bei der Überprüfung und im Hinblick auf die Sozialleistungen verursachen, und es besteht auch das Problem der Stimmung der Bürger in Florida, die in der Vergangenheit die Hauptlast zu tragen hatten. *Doch die Tatsache, dass wir weder zu Hause noch im Ausland die Vorstellung hinnehmen können, dass unser Interesse an Flüchtlingen nur ein Bluff ist und dass wir sie in Wirklichkeit nicht haben wollen, wiegt alle diese Schwierigkeiten auf.* [252] › Hinweis

Die USA zogen seit Langem die kubanischen Auswanderungsbeschränkungen als Beweis für den Bankrott des Castro-Regimes heran. Die Idee dahinter war, dass Kuba seine Bevölkerung nur dadurch halten konnte, dass es sie an der Ausreise hinderte. Nachdem Castro den Hafen von Camarioca geöffnet hatte, konnten die Vereinigten

Staaten ihre Integrität daher nur dadurch bewahren, dass sie alle Kubaner aufnahmen, die ausreisen wollten. Georg Smathers, ein früherer US-Senator und Berater von Präsident Johnson, sagte dazu: »Nach allem, was wir getan hatten, konnten wir nicht plötzlich sagen: ›Wir lassen euch nicht herein.‹« [253] › Hinweis In der Johnson-Administration befürchtete man auch, dass Castro einen Versuch, die Bootskrise zu stoppen, ausnutzen würde, um die Heuchelei des plötzlichen Gesinnungswandels in der amerikanischen Politik bloßzustellen. Wayne Smith, ehemaliger Leiter der amerikanischen Botschaft in Kuba (USINT), stellte fest: »Nach unserer Vermutung war es Castros Ansinnen – ja wollte er uns geradezu zwingen –, die Bootskrise zu beenden und einen Aufnahmestopp für Flüchtlinge zu erklären. Damit wären eindeutig wir für die Krise verantwortlich gewesen, und Castro hätte triumphierend verkünden können, dass nicht er, sondern die Vereinigten Staaten sich weigerten, die Emigration von Kubanern zu akzeptieren.« [254] › Hinweis

Wie so oft in Fällen von migrationsgestützter Nötigung gab es gleichzeitig jene, die die Glaubwürdigkeit von Castros Drohungen anzweifelten. [255] › Hinweis Es gab drei Gründe, die Glaubwürdigkeit infrage zu stellen:

1. In Washington schenkte man dem, was in Havanna geschah, zu wenig Aufmerksamkeit, um Castros Bereitschaft, die Schleusen zu öffnen, realistisch beurteilen zu können. [256] › Hinweis
2. Castro hatte zuvor schon einmal ähnliche, wenn auch vage Versprechungen gemacht. [257] › Hinweis
3. Allgemein glaubte man, wenn auch fälschlicherweise, Castro würde eine Abwanderung als potenziell zu destabilisierend und zu bedrohlich für sein Regime erachten. [258] › Hinweis

In einem Leitartikel der *New York Times* hieß es damals dazu: »Es ist schwer zu glauben, dass Staatspräsident Castro tatsächlich einen Massenexodus riskieren will. Doch Mr. Johnson hat mit seiner einfallsreichen und großmütigen Antwort vor, das herauszufinden.« [259] › Hinweis Und er hat es in der Tat herausgefunden.

PLÖTZLICHER POLITIKWECHSEL VERHINDERT POLITISCHE KATASTROPHE

Innerhalb einer Woche wurde zunehmend deutlich, dass zum Leidwesen der amerikanischen Einwanderungsbehörde »hunderte, wenn nicht tausende« kubanische Amerikaner auf Castros Angebot reagierten und nach Kuba reisen wollten, um ihre Angehörigen mit zurück in die USA zu bringen. Als Folge von Johnsons Willkommensrede nahmen die Telefongespräche zwischen Miami und Havanna um 800 Prozent zu und der Fernschreiberverkehr um 300 Prozent. [260] › Hinweis Am 9. Oktober hatten kubanische Exilanten in den USA eine Flotte kleiner Schiffe organisiert und brachen in Richtung Camarioca auf. Sie wollten den Hafen am nächsten Tag erreichen, dem Zeitpunkt, als er offiziell geöffnet werden sollte. Alle, die keine Boote besaßen, »durchkämmten die Jachthäfen in Südflorida, um eines zu kaufen oder zu chartern«. [261] › Hinweis

Gleichzeitig berichtete das Magazin *Time:* »Zeitungen und Radiosender haben hunderte Briefe und Anrufe mit Protesten gegen diese neue Immigrantenflut erhalten.« [262] › Hinweis Die Regierung sah sich plötzlich einem potenziell viel größeren (und unmittelbar bevorstehenden) Zustrom als erwartet gegenüber – und das führte in Verbindung mit den wachsenden Sorgen der Öffentlichkeit in Florida dazu, dass sie schon tags darauf schnell ihren Kurs änderte und in Geheimverhandlungen mit Castro eintrat, um die Abwanderung zu normalisieren. [263] › Hinweis Das Ergebnis wurde einen Monat später bekannt gegeben. Es war ein offizielles Regierungsübereinkommen, das geeignete Maßnahmen und Verfahren für den Wechsel der Flüchtlinge von Kuba in die Vereinigten Staaten festlegte. [264] › Hinweis

Am selben Tag (als die Tinte auf dem Dokument gerade getrocknet war) schloss Castro den Hafen von Camarioca. [265] › Hinweis Dem Vorgang folgte im Dezember 1965 die Einrichtung einer zeitlich unbegrenzten Luftbrücke, die bis 1973 in Funktion blieb. [266] › Hinweis

Da die Regierung Johnson – sie war beschäftigt mit Vietnam und fürchtete eine Tragödie vor der Küste von Florida – derart schnell eine akzeptable Lösung vorschlug, stimmte Castro unverzüglich zu, und die Krise endete für beide Seiten ohne größere unmittelbare politische Kosten.

[267] › Hinweis Die Regierung trug selbst dazu bei, potenzielle Risiken zu vermeiden, indem sie innenpolitische Weitsicht bewies. Da man sich des potenziellen Widerstandes in Florida bewusst war – die dortige Bevölkerung lehnte einen weiteren Zustrom von Kubanern ab –, plante man die neue Luftbrücke so, dass die meisten Kubaner außerhalb von Florida angesiedelt wurden. [268] › Hinweis Die Regierung übernahm nicht nur alle Kosten der Umsiedlung, sondern handelte auch so frühzeitig – nur vier Tage nach Castros Ankündigung, er werde den Hafen von Camarioca öffnen –, dass der notwendige Nachtragshaushalt gebilligt und die Mittel zur Verfügung gestellt wurden, lange bevor den dafür vorgesehenen Gemeinden die tatsächlichen Kosten des Zuzugs bekannt waren. [269] › Hinweis McBundy schrieb am Tag, als die Vereinbarung geschlossen wurde, an Präsident Johnson: »Gesundheitsminister Gardner und Gouverneur Ellington [aus Florida] sind am Montag nach Miami gereist, um den staatlichen und lokalen Beamten die Pläne der Bundesregierung zu erläutern, die Auswirkungen der neuen Migrantenwelle für die Region Miami auf ein Minimum zu beschränken. *Sie berichteten von einem recht guten Erfolg ihrer Bemühungen, die Gemüter dort zu beruhigen«.* [270] › Hinweis

Die Regierung Johnson handelte schnell, um den Zustrom zu beenden, bevor die Krise weiter eskalieren konnte, was den potenziellen inneren Schaden begrenzte. Gleichzeitig erhielt Castro durch die Generalprobe Camarioca eine wertvolle Lektion. Der Eindruck, die USA habe die Kontrolle über ihre Grenzen verloren – in Verbindung mit der Vorstellung in den Vereinigten Staaten, Florida könne überrannt werden –, wäre für die Führung der USA teurer gewesen als die Alternative, nämlich mit Castro zu verhandeln. [271] › Hinweis Wenn Castro daher unter Ausnutzung von Abwanderung seine inneren Probleme in Probleme der Vereinigten Staaten verwandeln könnte, dann könnte er die Führung der USA zwingen, ihm bei der Bewältigung seiner Probleme behilflich zu sein. Mit anderen Worten: Castro lernte schnell, dass er infolge der seinem Land anhaftenden Schwäche erfolgreich in der Lage war, »einen Hebel für Verhandlungen zu schaffen, indem er seine Optionen ausschöpfte und auf das ›Wohlwollen‹ der Vereinigten Staaten setzte, während er gleichzeitig in der Lage war, die

Interessen seiner Verhandlungspartner zu bedrohen.« [272] › Hinweis Am eindrucksvollsten an dieser Lektion war, dass der (schwache) Akteur Castro dieses Ergebnis durch Verhandlungen mit seinem Angriffsziel, der Supermacht USA, erreichte, nachdem nicht mehr als 681 Kubaner in den Vereinigten Staaten angekommen waren. [273] › Hinweis

Die Mariel-Bootskrise von 1980: Castros zweiter Schachzug mit der Migration

In den frühen 1980er Jahren gab es die ersten Anzeichen für eine weitere Massenabwanderung.[274] › Hinweis Die kubanische Wirtschaft befand sich in einem Fünfjahrestief, und das Bruttoinlandsprodukt war nach einem weltweiten Preisverfall für Zucker seit dem Vorjahr um fünf Prozent gesunken.[275] › Hinweis Castro selbst räumte im Dezember 1979 in einer Rede vor der Nationalversammlung offen ein, dass sich Kuba »in großen [wirtschaftlichen] Schwierigkeiten« befinde.[276] › Hinweis Inzwischen machten die Besuche von Exilanten aus den Vereinigten Staaten, die Ende 1978 eingesetzt hatten, schmerzhaft deutlich, was man höflich formuliert »den Unterschied« zwischen dem Leben in Kuba und dem in den USA beschreiben kann.[277] › Hinweis Weiterer innerer Unfriede entstand dadurch, dass seit Ende Oktober 1979 eine wachsende Zahl von Kubanern kubanische Schiffe in ihre Gewalt gebracht hatten und in die USA geflohen waren. Unter Verletzung des 1973 geschlossenen Hijacking Treaty (»Entführungsvertrag«) reagierten die USA mit der sofortigen Begnadigung der Entführer und machten wenige oder gar keine Anstalten, die Täter zu bestrafen, was die kubanische Regierung sehr verärgerte.[278] › Hinweis Kuba reichte nach jeder Entführung eine Protestnote ein, die die US-Regierung jedes Mal ignorierte.[279] › Hinweis

AUSGESPROCHENE WARNUNGEN, ERHOBENE FORDERUNGEN Am 19. Februar 1990 erklärte der kubanische Vizepräsident Rafael Rodriguez bei einem

Treffen mit Wayne Smith, dem Leiter der amerikanischen Botschaft (USINT) in Havanna, die kubanische Regierung sei in Sorge wegen des Empfangs, der Kubanern zuteilwurde, die illegal die Insel verlassen hatten, und wegen der mangelnden Bereitschaft der USA, mehr Kubaner im Rahmen ihres Einwanderungsprogramms aufzunehmen. [280] › Hinweis Wie Smith berichtet, sagte Rodriguez:

> Sie weisen hier in der Interessenvertretung jeden Tag Menschen ab, die sich um Einreisepapiere bemühen, doch wenn sie illegal einreisen, nehmen Sie sie mit offenen Armen auf … Da Sie Ihre Gesetze nicht anwenden, können wir auch damit aufhören, unsere anwenden. Wir ziehen eine Ankündigung in Betracht, dass jeder Kubaner, der gehen will, eine Ausreisegenehmigung erhält und gehen kann ... nach Camarioca, um sich dort von Verwandten oder Freunden aus den USA abholen zu lassen. [281] › Hinweis

Smith betrachtete die Drohung des kubanischen Vizepräsidenten als glaubwürdig und bat Washington um Richtlinien für das weitere Vorgehen. »Ich glaube, die Kubaner meinen es ernst mit ihrer zur Äußerung gebrachten Absicht, Camarioca wieder zu öffnen … Mir scheint, wir stehen vor einer Grundsatzentscheidung: Wollen wir die Kubaner davon abbringen, in das Camarioca-Syndrom zurückzufallen, und wenn ja, wie?« [282] › Hinweis Doch Smith zufolge erhielt er keine Richtlinien. [283] › Hinweis

Zwei Wochen später wiederholte die kubanische Regierung ihre Drohung. Diesmal kam die Warnung jedoch direkt von Fidel Castro, der am 8. März in einer Rede erklärte:

> Wir hoffen, die Vereinigten Staaten werden Maßnahmen ergreifen, die illegale Abwanderung aus unserem Land nicht noch zu fördern, denn wir könnten sonst zu eigenen Maßnahmen greifen. Das haben wir schon einmal getan … Wir waren gezwungen, in dieser Hinsicht Maßnahmen zu ergreifen. Wir haben sie auch davor gewarnt. Wir mussten damals den Hafen von Camarioca öffnen … Wir glauben, es ist ein Beweis der mangelnden Reife der US-Regierung, wenn wieder ähnliche Situationen entstehen.« [284] › Hinweis

Einige Wochen später, am 1. April, äußerte Castro eine weitere ähnliche Drohung in der staatlichen Zeitung *Granma.* Dort erklärte er, Kuba sei gezwungen, seine Grenzen zu öffnen, wenn die Regierung der USA nicht aufhörte, Kubanern Asyl zu gewähren, die Schiffe kaperten, um die Vereinigten Staaten zu erreichen. [285] › Hinweis

Es gab weitere Warnungen von anderer Seite. Im Februar mahnte das CIA-Analysezentrum für Kuba in einem Bericht, dass Castro eine neue große Emigrationswelle auslösen könnte.[286] › Hinweis Zu dieser Zeit warnten auch kubanische Exilanten in Miami mehrfach die Behörden, die kubanische Regierung habe Pläne, Camarioca oder den Jachthafen Barlovento in Havanna zu öffnen.[287] › Hinweis Außerdem informierte Ramon Sanchez-Parodi, der Leiter der kubanischen Botschaft in Washington, am 27. März 1980 Vertreter des Außenministeriums unverblümt, die Regierung Castro denke ernsthaft über ein weiteres Camarioca nach. Doch obwohl die Drohung »real« sei, werde sie *»nur als letztes Mittel angewendet, wenn die USA nichts unternehmen würden, um die Aufnahme von Kubanern in die USA zu beschleunigen oder die Beschlagnahmung kubanischer Boote zu verhindern«.*[288] › Hinweis Kurzum, die Regierung Carter verfügte über konkrete Informationen aus vielen Quellen zur Lage vor Ort und klare Warnungen vor den Absichten Kubas. Doch es kamen keine politischen Leitlinien, es gab keine diplomatischen Annäherungsversuche, und es wurden auch keine Vorbereitungen getroffen.

»RUFT ZUM CHAOS AUF UND WERFT DIE DEMOGRAFISCHE BOMBE« Am 1. April 1980 durchbrachen sechs Kubaner unter einem Feuerhagel mit einem Bus das Tor der peruanischen Botschaft; dabei starb ein kubanischer Wachposten. Zum großen Ärger der Regierung Castro gewährten die Peruaner den ungebetenen Gästen politisches Asyl und lehnten die mehrfache Aufforderung, die sechs zurückzuschicken, ab. Castro reagierte darauf mit der Ankündigung, er werde die Sicherheitskräfte abziehen und die Barrikaden um die Botschaft abbauen.[289] › Hinweis Er verkündete weiter, dass jeder, der das Land verlassen wolle, sich an die Botschaft wenden solle, und er werde ihm die Ausreise in jedes Land erlauben, das bereit sei, ihn aufzunehmen.[290] › Hinweis Innerhalb von drei Tagen drängten sich 10 000 Kubaner auf dem Botschaftsgelände. Sie brachten Castro in eine überaus peinliche Lage[291] › Hinweis und verursachten denen, die angeblich dem »Recht der Völker auf Migration«[292] › Hinweis verpflichtet waren, starke politische Kopfschmerzen. Der Hohe

Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR) bot keine Unterstützung und erklärte, »das Problem falle nicht in seinen Zuständigkeitsbereich, denn ›Ausreißer‹ seien keine Flüchtlinge, sondern einfach Personen, die emigrieren wollen«. [293] › Hinweis Auch innerhalb der internationalen Gemeinschaft gab es nur wenige Staaten, die bereit waren zu helfen; die meisten waren »erleichtert, dass die Mariel-Methode die Amerikaner in die Pflicht nahm [und sie davon befreite]«. [294] › Hinweis Peru erklärte sich bereit, lediglich 1000 Personen aufzunehmen, die die Botschaft gestürmt hatten. Doch die Krise schien sich vermeiden zu lassen, als Costa Rica anbot, alle 10 000 Personen für eine begrenzte Zeit aufzunehmen und als Verteiler zu fungieren, während die Asylanträge der Kubaner bearbeitet würden. [295] › Hinweis Doch diese Atempause war nur von sehr kurzer Dauer.

Nachdem Castro damit gedroht hatte, seine Landesgrenzen zu öffnen, entschied er, die Zeit sei gekommen, die Drohungen wahrzumachen. Mithilfe von Leitartikeln, die zwischen dem 19. und 21. April in *Granma* erschienen, lud Castro kubanische Exilanten öffentlich ein, mit Schiffen nach Kuba zu kommen und nicht nur die Flüchtlinge mitzunehmen, die ursprünglich in der Botschaft Asyl gesucht hatten, sondern alle, die gehen wollten. [296] › Hinweis Außerdem nahm er direkten Kontakt zur kubanisch-amerikanischen Gemeinde auf und ermunterte ihre Mitglieder, nach Kuba zu kommen und ihre Angehörigen mit zurückzunehmen. [297] › Hinweis Als am 21. April die ersten vierzig Kubaner in Florida landeten, waren alle Zweifel an der Ernsthaftigkeit des Angebots beseitigt. Innerhalb von drei Tagen waren über 1000 Boote nach Kuba gesegelt. Eine Woche später verkündete Castro: »Camarioca war nichts im Vergleich zu Mariel. Der Weg ist wirklich offen. Jetzt wollen wir sehen, wie sie [die Vereinigten Staaten] ihn schließen können.« [298] › Hinweis Leider waren die USA dazu nicht in der Lage.

Die Camarioca-Bootskrise 1965 hatte in aller Deutlichkeit die begrenzte politische Fähigkeit der Vereinigten Staaten demonstriert, Boote am Auslaufen nach Kuba zu hindern, und in den 14 Jahren, die dazwischenlagen, war eine derartige Kontrolle noch sehr viel schwieriger

geworden.[299] › Hinweis Als die Leitartikel in der *Granma* die kubanischen Amerikaner zum Handeln aufriefen, waren diese vorbereitet. Innerhalb von drei Tagen nach Ankunft der ersten Emigranten in Miami waren über 1000 Boote von Florida zum Hafen von Mariel gesegelt.[300] › Hinweis Im Zeitraum von einem Monat waren mehr als 75 000 Kubaner – einschließlich einer nicht unbedeutenden Zahl von Kriminellen, psychisch Kranken und chronisch Kranken – in die Vereinigten Staaten gebracht worden, obwohl die Carter-Regierung ernsthafte Versuche unternahm, das zu verhindern. Als die Krise Ende September endete, waren mehr als 125 000 Menschen eingetroffen. Wieder einmal verwandelte Castro etwas, das als innerkubanische Krise begonnen hatte, in eine internationale und inneramerikanische Krise. Und wie Victor Palmer, der US-Koordinator für Flüchtlingsfragen, sagte, tat er das »in der Art eines Guerillakrieges«.[301] › Hinweis

José Luis Llovio-Menéndez, ein ehemaliger Insider der Regierung Castro, gibt einen deutlichen Hinweis darauf, was Castro im Sinn hatte, und auch darauf, dass Castro eine klare Vorstellung von der Macht der Heucheleikosten besaß, wenn er feststellt:

> Fidel hatte auch ein verstecktes Motiv bei der Auslösung des Massenexodus. Er entwickelte seinen Plan ganz am Anfang der Krise *als Reaktion auf die widersprüchliche und unentschlossene Haltung der USA* … Einerseits hatte Präsident Carter angekündigt, die Vereinigten Staaten würden sie »mit offenen Armen« empfangen, andererseits hatten die Behörden in Miami gedroht, die Boote, die mit Flüchtlingen aus Kuba zurückkehrten, zu konfiszieren, sodass die Boote nicht noch einmal nach Mariel segeln konnten, um weitere Flüchtlinge abzuholen.[302] › Hinweis

Einen weiteren Hinweis gibt Castros Entscheidung, in die Abwanderung sogenannte »unerwünschte Personen« mit einzubeziehen. (»Ich werde seine Arme mit Sch… füllen!«, soll Castro damals gesagt haben.[303] › Hinweis) Das hatte den Vorteil zu demonstrieren, dass viele der Auswanderer tatsächlich »die Verbrecher, Lumpen und unsozialen Elemente, Faulpelze und Schmarotzer« waren, als die sie Castro bezeichnet hatte.[304] › Hinweis Solche Personen mit einzuschließen war auch dazu bestimmt, in den Zielgruppen der Bevölkerung, von denen die agitationsgetriebene Zwei-

Ebenen-Erpressung abhängt, zusätzliche Furcht und Empörung auszulösen und die Kosten für den Zustrom in die Höhe zu treiben.

Zudem stärkten die »Unerwünschten« Castros Position noch weiter, denn wie sich bald herausstellte, war es der amerikanischen Regierung beinahe unmöglich, sie ohne die Hilfe des kubanischen Führers zurückzuschicken. [305] › Hinweis

DIE REAKTION DER USA – EIN FAST VOLLSTÄNDIGER MISSERFOLG Im Jahr 1980 war der öffentliche Widerstand gegen Flüchtlinge, besonders in Florida, sehr stark. [306] › Hinweis Spätestens am 3. Mai (in diesem Fall im *Miami Herald*) erschienen die ersten Leitartikel in der Presse, in denen die Regierung Carter aufgefordert wurde, die kubanische Emigration stärker zu kontrollieren. Man argumentierte, der Süden von Florida könne den Zustrom nicht mehr bewältigen. [307] › Hinweis Die Einwandererquoten waren in der Zeit von Richard Nixon und Gerald Ford zwar niedrig gewesen, doch zwischen 1976 und 1980 waren beinahe 2,5 Millionen Einwanderer zusammen mit mehreren hunderttausend Flüchtlingen aus Indochina in die Vereinigten Staaten gekommen. 1979 ergaben verschiedene Umfragen, dass zwischen 55 und 66 Prozent der amerikanischen Öffentlichkeit sich gegen einen weiteren Zustrom aussprachen, [308] › Hinweis und eine Gallup-Umfrage kam zu dem Ergebnis, dass 66 Prozent der Befragten so lange einen Einwanderungsstopp befürworteten, bis die Zahl der Arbeitslosen gesunken war. [309] › Hinweis Kurz gesagt, die Allgemeinheit in Florida wollte, dass die Bootskrise beendet wurde – und zwar schnell. (In einer Aktennotiz an den Präsidenten vom 5. Mai heißt es, die Delegation der Kongressabgeordneten aus Florida sei wegen der Flüchtlingswelle »von ihren Wählern geradezu belagert worden«. [310] › Hinweis)

Gleichzeitig war die kubanisch-amerikanische Gemeinde, die in Washington weitgehend als ein »einflussreicher Block von Wechselwählern in einem Bundesstaat mit einer großen Anzahl von Wahlmännerstimmen« gesehen wurde, entschlossen, den Flüchtlingsstrom weiterhin zu fördern. [311] › Hinweis Inzwischen residierte im Weißen Haus der Menschenrechtspräsident James Earl Carter, dessen Administration erklärt

hatte: »Indem die Vereinigten Staaten die Menschenrechte besonders in den Vordergrund stellen, könnten sie zum Hoffnungsträger der Menschen werden und den Weg in die Zukunft weisen.«[312] › Hinweis Daher war Carter besonders anfällig für Anschuldigungen von Unredlichkeit und Heuchelei in Fragen der Einwanderung und des Umgangs mit Flüchtlingen. In diesem komplexen und höchst kontroversen politischen Umfeld startete Castro seine Bootskrise.

Konfrontiert mit diesen konkurrierenden und zuweilen unvereinbaren politischen Belastungen stolperte die Carter-Regierung durch die Krise; sie versuchte, es allen recht zu machen, und machte es am Ende niemandem recht. Wie Castro vorausgesehen hatte, war die Carter-Administration zwischen zwei rivalisierenden, höchst engagierten und anscheinend unvereinbaren Interessengruppen gefangen: den potenziellen kubanischen Flüchtlingen und ihren Unterstützern sowie den Gegnern ihrer Aufnahme und Integration. In einer Aktennotiz heißt es dazu:

> Unsere Tradition als eine Nation von Einwanderern und der Menschenrechtspolitik gebietet es uns, mitfühlend und humanitär auf den augenblicklichen und potenziellen Zustrom von Kubanern und Haitianern (und anderen) zu reagieren … [doch] gibt es auch unterschwellige Befürchtungen, dass die Neuankömmlinge mit uns um den Zugang zu den begrenzten Gesundheits- und Sozialeinrichtungen konkurrieren und dass es eine Grenze für die Fähigkeit und die Bereitschaft der Vereinigten Staaten geben könnte, Flüchtlinge aufzunehmen.[313] › Hinweis

Der Umfang, das Ausmaß und die scheinbare Hartnäckigkeit der Probleme, vor denen die Regierung stand, werden durch eine andere Aktennotiz deutlich, diesmal von Jack Watson an Präsident Carter:

> Auf Grundlage meiner einwöchigen intensiven Beschäftigung mit dem Problem bin ich zu dem schmerzlichen Schluss gekommen, dass die derzeitige Haltung und Politik der Regierung zu Flüchtlingen voller Widersprüche, Unglaubwürdigkeit, unrealistischer Voraussetzungen und unbrauchbarer Antworten ist. Die außergewöhnlichen Umstände, die die augenblickliche Notlage der Kubaner und Haitianer darstellt, beleuchtet schonungslos einige der grundlegenden Widersprüche und Probleme in unserer Gesetzgebung, mit denen sich der Kongress befassen muss.[314] › Hinweis

Nach Watsons Aussage saß die Regierung im Grunde genommen in der Falle.

Ein weiteres Memorandum beleuchtete einige der politischen Gefahren, die daraus erwachsen konnten, dass widerstreitende innenpolitische Interessen im Spiel waren – genauso wie eine fehlende Kontrolle der Regierung in dieser Frage – und die potenziellen Heucheleikosten, die dem Ganzen innewohnten:

> Die normale Verwaltungsmaschinerie ist nicht geeignet, die Probleme zu bewältigen, die die Situation der kubanischen Flüchtlinge darstellt. … Die kubanische Gemeinde in Florida nimmt die Sache selbst in die Hand. Die Küstenwache meldet 600 Boote, die auf dem Weg nach Kuba sind, um Flüchtlinge nach Florida zu bringen. Diese Probleme werden durch eine wachsende Verstimmung der Führung der einheimischen Schwarzen verstärkt, weil wir die Kubaner im Vergleich zu Haitianern bevorzugt behandeln. [315] › Hinweis

In ähnlicher Weise trafen die Behörden auf einer Konferenz am 26. April eine wichtige Entscheidung im Hinblick auf das Verbot, jene Kubaner zurückzuschicken, die sich bereits an Bord eines Schiffes befanden. Vizepräsident Walter Mondale erklärte, dass sich die USA gegen die von Thailand und Malaysia praktizierte Politik ausgesprochen hätten, Boote mit vietnamesischen Flüchtlingen auf das Meer zurücktreiben. Die Bundesregierung könne daher nicht etwas tun, wofür sie andere Länder kritisiert habe. [316] › Hinweis »Eine solche Politik würde auch die Bemühungen konterkarieren, die kubanischen Amerikaner einzubinden.« Victor Palmieri bemerkte dazu: ›Es hätte ausgereicht, dass ein Hubschrauber mit Presseleuten am Himmel kreiste, während man sie aufs Meer hinaustrieb. Die kubanische Gemeinde in Miami hätte verrückt gespielt.‹« [317] › Hinweis Kurzum, die Administration war sich beinahe von Anfang an im Klaren über die widerstreitenden innenpolitischen Interessen, die im Spiel waren. Sie kannte auch die Gefahren, die es mit sich brachte, in der Flüchtlingspolitik durch ein Meer von Widersprüchen zu lavieren, und die potenziell hohen Heucheleikosten, mit denen sie konfrontiert war. [318] › Hinweis Gleichzeitig scheinen die offiziellen Vertreter nicht gewusst zu haben, wie sie auf dieses Dilemma reagieren sollten. [319] › Hinweis Die Möglichkeit, sich mit Castro zu einigen, wurde dabei nicht in Betracht gezogen.

DIE FALLE DER HEUCHELEIKOSTEN: USA REAGIEREN AUF DROHUNGEN MIT TROTZ Anstatt Castro entgegenzukommen, wie Johnson es vor Präsident Carter getan hatte, hielt Letzterer als erste Reaktion auf die Bootskrise eine öffentliche polemisierende Rede. Er versicherte erneut, die USA würden an ihrer Politik der »offenen Arme« gegenüber Kubanern festhalten, die vor Castros Regime flohen, und erklärte: »Wir werden Flüchtlingen, die die Befreiung von der kommunistischen Herrschaft suchen, auch weiterhin mit offenen Herzen und offenen Armen begegnen.« [320] › Hinweis Wie Johnson geriet auch Carter wegen seiner Erklärungen sofort in politisch schwieriges Fahrwasser. [321] › Hinweis Carters Ausführungen zielten zwar auf den wachsenden öffentlichen Protest gegen die Mariel-Kubaner, der besonders aus Florida kam, doch vor dem Hintergrund der Erklärungen früherer Regierungen wurden Carters Worte als explizite Ermutigung aller, die Kuba verlassen wollten, und ihrer Helfer verstanden. [322] › Hinweis Die Situation wurde noch weiter verkompliziert durch Carters Verwendung des Wortes *Flüchtlinge* für die Menschen, die Kuba verlassen hatten. Dass er die Kubaner aus Mariel als Flüchtlinge bezeichnete, suggerierte, der Präsident habe einseitig über ihren Status entschieden, was nicht der Fall war. [323] › Hinweis (Andere Mitarbeiter der Regierung hatten genau deshalb absichtlich den Begriff *»Asylsuchende«* anstelle von *»Flüchtlinge«* verwendet, um diese falsche Schlussfolgerung zu vermeiden.)

Dass die Administration nicht wusste, wie sie mit den herrschenden inneren Konflikten umgehen sollte, geht aus der folgenden nachdenklichen und aufschlussreichen Aktennotiz hervor, die Stu Eizenstat bald nach Carters Rede verfasste:

> *Das Problem:* Wir haben keine vernünftige Politik. Bis zur Erklärung des Präsidenten am Montag war unsere öffentliche Haltung: (1) Wir sind gegen die Bootsflotte und werden unsere Gesetze durchsetzen. (Der Vollzug geschah halbherzig und schloss nicht mit ein, dass Boote am Auslaufen gehindert wurden.) (2) Doch wir werden niemanden zurückschicken, der unsere Küste erreicht … *Diese Politik des »mal so, mal so« befremdete alle. Die kubanische Gemeinde war verärgert, weil wir nicht zusicherten, dass ihre Verwandten kommen konnten; die angebliche Politik der Durchsetzung unserer Gesetze brachte jene gegen uns auf, die glaubten, das widerspreche unserer Tradition; und Leute, die gegen die massenhafte Aufnahme von Flüchtlingen sind, hielten unsere Maßnahmen zur Durchsetzung der Gesetze für unwirksam.*
>
> Allgemein herrschte der Eindruck von Unentschlossenheit und dass die USA wieder einmal Opfer von Castros neuesten Machenschaften waren … Die Aussagen des Präsidenten trugen

gleichzeitig zu einer Klärung, aber auch zu einer Komplizierung der Lage bei. Der klare Tenor seiner Antwort war, dass die USA die jüngste Gruppe der Menschen aus Kuba aufnehmen und willkommen heißen würden … Seine Worte machten die Situation aber in mehrfacher Hinsicht noch schwieriger: (1) Die Stimmung im Kongress (und vielleicht im Land) ist im Augenblick generell restriktiv, und offenbar gibt es negative Auswirkungen … (2) Wir hätten uns erst auf dem Hügel [im Kongress] beraten sollen, bevor wir die Position der »offenen Arme« einnahmen. (Dort ist man *sowohl* verärgert *als auch* erleichtert darüber, dass dies nicht geschehen ist.) Ärger bei den Gegnern dieser Politik. Erleichterung bei denen, die die Schwierigkeit der Entscheidungen erkennen und darauf bedacht sind, dass der Präsident die Verantwortung dafür übernimmt. (3) Der Präsident war über das ganze Thema nicht ausreichend informiert. Er benutzt immer wieder das Wort »Flüchtlinge«, während die übrige Regierung bewusst »Asylbewerber« wählt. Das hat Verwirrung darüber geschaffen, ob wir die Statusfrage einseitig entschieden haben.

Unsere Versuche, die Bemerkungen des Präsidenten einzugrenzen, haben neue Verwirrung geschaffen und deuten darauf hin, dass wir uns wieder in einer Grauzone bewegen. [324] › Hinweis

VON DER GRAUZONE IN DIE PANIKZONE Als klares Zeichen dafür, dass Eizenstats Befürchtungen nicht grundlos waren, rief Carter einen Tag nach seiner Rede von den »offenen Herzen und offenen Armen« den Notstand in Florida aus. Nur acht Tage später war Carter gezwungen, seinen Standpunkt zu ändern und Schritte zur Beendigung der Bootskrise zu unternehmen. Nachdem die Administration die Probleme drei Wochen lang hin und her geschoben hatte – während die Kubaner auf Key West täglich mehr wurden – und Zeit gewinnen wollte, weil man hoffte, der Strom der Kubaner würde nachlassen oder Castro würde die Auswanderung stoppen, entschied man, dass ein Kurswechsel unvermeidlich sei.

Am 14. Mai gab Carter eine neue offizielle Erklärung zur Politik der Vereinigten Staaten ab. Leider erschien die neue Politik Beobachtern wie eine abrupte Umkehrung seiner »scheinbar von Herzen kommenden, aber schlecht vorbereiteten Aussage von den ›offenen Herzen und offenen Armen‹ neun Tage zuvor«. [325] › Hinweis Die Behörden ihrerseits wandten sich an die Gemeinde der Exilanten und baten um Unterstützung bei der Umsetzung der neuen Politik. Sie drohte Personen, die auch weiterhin Flüchtlinge in die USA brachten, mit Verhaftung, hohen Strafen und der Konfiszierung ihrer Boote. Gleichzeitig versprach die Regierung, die Bootstransporte durch eine geordnete See- oder Luftbrücke zu ersetzen. Die kubanisch-amerikanische Gemeinde lehnte das Angebot kategorisch ab und ignorierte die angedrohten Sanktionen oder betrachtete sie als

unglaubwürdig. Palmieri meinte dazu: »Ich habe das immer für einen besonders guten Witz gehalten, dass eine Gruppe hochrangiger Regierungsvertreter eine Woche lang zusammensaß … und glaubte, sie könnten diese verrückten kubanischen Freiheitskämpfer, die ins Außenministerium gekommen waren, um zu sagen: ›Vergesst es, wir werden den Bootstransfer nicht beenden‹ auf ihre Seite ziehen.« [326] › Hinweis

Die zu jener Zeit bereits zahlreichen Probleme der Regierung wurden noch dadurch verschärft, dass sowohl die kubanisch-amerikanische Gemeinde als auch die nationalen amerikanischen Medien – die Carters Aussage der »offenen Herzen und offenen Arme« gelobt hatten – die Regierung wegen der schnellen »politischen Wende« scharf kritisierten. [327] › Hinweis Innerhalb der Regierung gab es berechtigte Sorgen wegen der widersprüchlichen Signale, die von dem Politikwechsel ausgingen. In einer internen Aktennotiz für Lloyd Cutler, den Rechtsberater des Weißen Hauses, kam einer seiner Mitarbeiter ins Grübeln: »Es ist für die Öffentlichkeit höchst verwirrend, wenn in den Abendnachrichten großherzigen Willkommenskundgebungen für die Flüchtlinge, die auf privaten Booten ankommen, Drohungen von Verhaftung und Strafen bezüglich derselben Boote gegenüberstehen.« [328] › Hinweis Jack Watson drückte es so aus: *»Wir wollten nicht sagen, dass wir etwas zu tun gedachten, um dann jedem zu zeigen, dass wir es nicht tun. Das hat uns nicht geholfen.«* [329] › Hinweis Unterdessen verspottete *Granma* in der Ausgabe vom 15. Mai in Artikeln und Karikaturen die »kopflosen Versuche« der Regierung Carter, die Krise unter Kontrolle zu bringen, und verkündete: »Carter regiert in Florida, aber in Mariel regiert Kuba.« [330] › Hinweis

»ER BRAUCHT UNS MEHR, ALS WIR IHN BRAUCHEN« Zwar war die Administration mit vielen konkurrierenden und anscheinend unvereinbaren Interessen im Inland konfrontiert, doch viele Regierungsmitglieder waren nach wie vor entschieden gegen eine direkte Kontaktaufnahme mit Castro. Sie hielten an ihrer Ansicht fest, die USA werden die Oberhand behalten und Kuba werde bald zusammenbrechen. Noch am 9. Mai – als die Krise

schon mehr als drei Wochen andauerte – behauptete Robert Pastor, Direktor des Nationalen Sicherheitsrats für Südamerika: »Unsere internationale Strategie hat sehr erfolgreich den Druck auf Castro erhöht, und er bekommt das deutlich zu spüren … kurzum, es ist unsere Politik, weiterhin alle aufzunehmen, die ankommen, in geringem Maß weitere Kubaner abzuschrecken und abzuwarten, bis Castro zu einer vernünftigen Lösung bereit ist.« [331] › Hinweis Am selben Tag ließ David Aaron, ein Kollege Pastors, dem Präsidenten ein Memorandum ähnlichen Inhalts zukommen:

> Unsere Informationen über die Ereignisse in Kuba sind zugegebenermaßen lückenhaft, doch es gibt zunehmend Hinweise darauf, dass die Massenflucht in die peruanische Botschaft und nach Mariel starke Kräfte entfesselt hat und dass es Castro schwerfällt, sie im Zaum zu halten … Er kann seine Bevölkerung so wenig kontrollieren wie wir zurzeit die amerikanisch-kubanische Gemeinde. Aber er steht vor einem sehr viel größeren Problem als wir. Unsere Hauptsorge ist die Bewältigung der Ansiedlung einer neuen Flüchtlingsgruppe. Er hat es mit einer Revolution zu tun – *seiner Revolution* –, die möglicherweise in sich zusammenbricht. Zweifellos wird er die Emigration und die Gewalt beenden, bevor es zu weit geht … aber er spürt den Druck, und er versucht zu erreichen, dass wir zuerst aufschreien. [332] › Hinweis

Doch die Wochen vergingen, und die Zahl der kubanischen Immigranten stieg von mehreren tausend auf hunderttausend, aber Castro gab noch immer nicht nach. Anfang Juni waren selbst die Hardliner bereit zuzugeben, dass sie es mit einer echten Krise zu tun hatten. Die Bundesregierung sah sich nicht nur feindseligen öffentlichen Reaktionen und wachsenden Unruhen unter den kubanischen Migranten gegenüber, sondern sie stand auch unter verstärkter Beobachtung durch die Medien. Die US-Presse hatte begonnen, schonungslos Fragen zu stellen, unter anderem danach, ob und – wenn ja – wann die CIA den Präsidenten davor gewarnt hatte, dass Castro einen Massenexodus in Gang setzen könnte, und ob daraufhin irgendwelche Maßnahmen getroffen worden waren. [333] › Hinweis

Zudem reagierten auch Teile der Regierung antagonistisch und aufgebracht, wie der folgende Auszug aus einer Aktennotiz vom 1. Juni zeigt:

> Hier sind wahllos einige Gedanken zu dem Treffen [das sich damit beschäftigte, wie man die unerwünschten Kubaner zurückschicken könne]: Angehörige des Außenministeriums und des Militärs verhielten sich in der Diskussion, als habe der Präsident ein bedauerliches »inneres« politisches Problem, bei dem sie um Hilfe gebeten worden waren. Ihre Haltung war in etwa: »Es gibt gewisse Grenzen, die Sie nicht überschreiten sollten, wenn Sie uns bitten, Ihr politisches

> Problem zu lösen.« … In jeder Diskussion hört man ständig (a) düstere Prophezeiungen darüber, was Castro tun oder nicht tun wird, und (b) alle nur denkbaren Begründungen, warum wir keine wirksamen Gegenmaßnahmen ergreifen können. [334] › Hinweis

In dieser Aktennotiz ist auch zu lesen, dass »die Qualität der Ereignisse in den letzten zehn bis vierzehn Tagen noch sehr viel negativer geworden waren. Selbst wenn Castro *jetzt* unser Angebot annehmen würde, eine Vorauswahl in Kuba durchzuführen, um mehr Menschen hierherzuschicken, stelle ich ernsthaft infrage, ob der Kongress oder die Öffentlichkeit uns erlauben würde, über weitere 100 000 Menschen zu verhandeln.« [335] › Hinweis

DIE ROLLE DER AFROAMERIKANISCHEN GEMEINSCHAFT Die herrschende politische Krise wurde weiter verschärft durch die scheinbar unterschiedliche Behandlung der Asylbewerber aus Kuba und Haiti. Zwei Wochen nach Beginn der Krise warnten die Berater des Präsidenten, »das Kuba-Problem werde verschlimmert durch eine zunehmende Verärgerung in der Führung der amerikanischen Schwarzen«, weil die Regierung Kubaner im Vergleich zu den Haitianern bevorzugt behandle. [336] › Hinweis Die Sorgen waren berechtigt. Mitte Mai traf ein vernichtendes Telegramm des Congressional Black Caucus [die Fraktion der afroamerikanischen Kongressmitglieder] ein, in dem die Administration wegen »der gesetzlichen, moralischen und politischen Implikationen« ihrer Haltung scharf verurteilt wurde. Diese Auswirkungen seien »verheerend und unannehmbar in der Gemeinschaft der Schwarzen und würden nicht so schnell vergessen.« [337] › Hinweis In einem Memorandum des Weißen Hauses vom 18. April heißt es dazu:

> Ursprünglich kam die Unterstützung der Haitianer vom Black Caucus, doch es gibt Hinweise darauf, dass sich vielleicht ein breiterer Konsens herausbildet … Kritiker verweisen darauf, dass die meisten Kubaner, die emigrieren wollen, keine politischen Gründe dafür haben, sondern nur ein besseres Leben suchen und sich darin nicht von den Haitianern unterscheiden. Louis Martin [der Sonderberater des Präsidenten] glaubt, [diese Ungleichheit der Behandlung] stellt für den Präsidenten ein ernsthaftes politisches Problem dar, und wir müssten unsere Politik entweder besser erklären oder ändern … Niemand fühlt sich mit der bestehenden Praxis wohl, und alle sind sich darin einig, dass die Kuba-Entscheidung – selbst wenn sie für sich genommen korrekt ist – unsere Politik gegenüber Haiti fragwürdig macht. [338] › Hinweis

Auch an anderen Orten wuchs der Druck (so nahm zum Beispiel das Lager der Befürworter an Größe und Umfang zu), als andere sich dem Caucus anschlossen und die offenkundige Heuchelei der amerikanischen Position kritisierten; zu den Unterstützern zählte eine Reihe von Berühmtheiten, nationale religiöse Führer und Kongressmitglieder. Der Abgeordnete Walter E. Fauntroy (D-D.C.) kritisierte vor dem Kongress die Regierung Carter aufs Schärfste und erklärte:

> Wir Schwarzen wollen klarstellen, dass wir einen Zusammenhang erkennen zwischen der Behandlung der Flüchtlinge aus Haiti und der Wertschätzung [sic], die diese Regierung allgemein für schwarze Menschen hier in den USA haben mag. Wenn es die Regierung unterlässt, sich dieser Angelegenheit sofort und auf menschenwürdige, vernünftige Weise anzunehmen, indem sie den haitianischen Bootsleuten bis zum 15. Mai, dem Auslaufdatum ihres vorläufigen, vom Präsidenten gewährten politischen Gruppenasyls, den Status als politische Flüchtlinge einzuräumen, dann bezichtigen wir diese Regierung der übelsten Heuchelei und des Rassismus. [339] › Hinweis

Als weiteres Zeichen dafür, welchen politischen Schaden diese als Heuchelei empfundene Haltung der Regierung anrichten konnte, drohte der Bürgerrechtler und Pastor Jesse Jackson unverhohlen, wenn Carter seine Politik gegenüber den Haitianern nicht sofort ändere, werde er die schwarze Gemeinschaft anweisen, am Wahltag zu Hause zu bleiben, anstatt für Carter zu stimmen. [340] › Hinweis Später sagte er außerdem: »Weißen winkt der Gruß der Freiheitsstatue, Schwarzen bringt Verdruss das Restriktionsstatut.« [341] › Hinweis

WENN ALLES ANDERE VERSAGT, MACH EINE DOPPELTE KEHRTWENDE

Angesichts von mehr als 100 000 kubanischen Bootsflüchtlingen; einer zunehmend feindseligen Öffentlichkeit (sowohl im Lager der Unterstützer als auch der Gegner der Flüchtlinge/Migranten); Unruhen in den Aufnahmelagern für Flüchtlinge; Angehörigen der Regierung, die sich aus der Verantwortung zogen, sowie wachsender Kritik und Vorwürfen von Rassismus und Heuchelei vonseiten der Afroamerikaner verabschiedete sich die Regierung Carter schließlich von der Vorstellung, darauf zu warten, dass Castro den ersten Schritt zur Versöhnung tun würde, und wandte sich mit der Bitte um Hilfe zur Beendigung der Krise an die Kubaner.

Doch es ist erstaunlich, dass selbst zu diesem Zeitpunkt niemand in der Regierung – vielleicht abgesehen von ein paar Personen im Außenministerium und in Havanna – erkannte, dass Castro mit der Abwanderung ein strategisches Ziel verfolgte. [342] › Hinweis Wie ein Vertreter Kubas es später ausdrückte: »Die Fehleinschätzung lag auf eurer Seite … jemand in Washington hätte unsere Mitteilungen zu den Bootsentführungen beantworten sollen.« [343] › Hinweis Als daher Mitte Juni Mitglieder der amerikanischen Regierung zu einem Treffen mit kubanischen Regierungsvertretern in Havanna erschienen, kamen sie Berichten zufolge nicht, um zu verhandeln, sondern um zu diktieren. Nach Aussage eines Teilnehmers war das Treffen »eine Katastrophe«. Die Amerikaner machten den Kubanern keine Angebote; sie forderten einfach die Einstellung der Bootskrise. [344] › Hinweis

Es überrascht nicht, dass die Kubaner den Plan der USA sofort ablehnten. »Sobald die Kubaner begriffen hatten, dass wir nur gekommen waren, um das Ende der Bootskrise zu verlangen, setzten sie uns vor die Tür.« [345] › Hinweis »Die Kubaner kamen in der Erwartung, das sei der erste Schritt in einem Prozess. *Das* war der Schlüssel, das *sine qua non.* Als wir das nicht sagten, war das Gespräch beendet.« [346] › Hinweis Ricardo Alarcon, der Vertreter Kubas und damaliger stellvertretende Außenminister, erklärte: »Wenn wir jemals wieder an den Verhandlungstisch zurückkommen, dann muss es Schritt um Schritt gehen, auf einem Geben und Nehmen beruhen … Wir werden uns nicht mit euch hinsetzen, um über die Beendigung der Operation Mariel reden und fertig.« [347] › Hinweis

Schließlich vergingen drei weitere Monate, in denen die Öffentlichkeit die kubanisch-haitianische Situation zu »70 bis 80 Prozent als negativ« einschätzte, und 75 Prozent der Amerikaner erklärten, die Situation in Hinblick auf die kubanischen Flüchtlinge sei »schlecht für unser Land«. Erst dann unterbreiteten die Vereinigten Staaten den Vorschlag, den der Nationale Sicherheitsrat (NSC) im Frühjahr zuvor als zu versöhnlich abgelehnt hatte, da er befürchtete, durch Migrationsgespräche in eine künftige, breitere Agenda hineingezogen zu werden. [348] › Hinweis

Bald darauf, am 2. September 1980, schlossen die Kubaner einseitig den Hafen von Mariel. Wayne Smith, der Gesandte des Außenministers Peter Tarnoff, und andere glaubten, dieses Ergebnis wäre sehr viel eher erreicht worden, wenn man im Frühling einen mehr auf Versöhnung ausgerichteten Vorschlag gemacht hätte, und dann wären 100 000 Kubaner weniger in die Vereinigten Staaten gekommen. [349] › Hinweis

BEI DER ARBEIT EINGESCHLAFEN Möglicherweise war es vor Beginn der Bootskrise zu einem noch größeren Versäumnis gekommen – die Administration hatte nämlich nicht einmal erkannt, dass eine Krise drohte. Obwohl es eine Unzahl von Warnungen in Hinblick auf Kuba gegeben hatte, waren sie den Akteuren, die die politische Macht oder den Scharfsinn besaßen, darauf zu reagieren, nicht zu Ohren gelangt. Dafür gab es vier Gründe:

1. In einer Zeit voller außenpolitischer Krisen von Iran bis Afghanistan gewann Kuba erst dann Priorität, als die ersten Flüchtlingsströme einsetzten. [350] › Hinweis Charles Renfrew, der ehemalige stellvertretende Generalstaatsanwalt, erklärte dazu: »Du kämpfst gegen so viele Brandherde gleichzeitig. Wenn du zurückblickst, siehst du nur verbrannte Erde. Mariel hatte wirklich viel Zeit verdient [die es nicht erhielt] und eine solide Politik [die es nicht gab].« [351] › Hinweis Das traf sogar auf den Teil des Regierungsapparates von Carter zu, der sich um Fragen der Flüchtlingspolitik kümmern sollte. Sie waren von der Notwendigkeit abgelenkt, die akuten Flüchtlingskrisen in Kambodscha, Vietnam, Afghanistan und Somalia in den Griff zu bekommen, während sie gleichzeitig die letzten Einzelheiten des Flüchtlingsgesetzes von 1980 ausarbeiteten. Und so war »Kuba nicht auf dem Radarschirm«. [352] › Hinweis
2. Relativ wenige Mitglieder der Regierung Carter hatten Kenntnis von der Camarioca-Krise, und so ignorierte man die wiederholten Warnungen, dass Castro in Betracht ziehe, seine Grenzen zu öffnen. David Engstrom sagte dazu: »Das Wort Camarioca sagte ihnen nichts. Es ließ keine Alarmglocken läuten.« [353] › Hinweis Und wie Palmieri es

später formulierte: »Das Erstaunliche war, dass wir eine Woche im Lageraum saßen und überlegten, wie wir es anstellen sollten [die Bootskrise zu beenden], ehe ich das Wort Camarioca hörte. Ich weiß noch, dass ich beim Herausgehen sagte: ›Und Sie meinen, so was ist schon mal passiert?‹«[354] › Hinweis

3. Die Leute in der Regierung, die von den Ereignissen in Camarioca wussten, gingen von zwei Prämissen aus, die sich schon bald als absolut falsch erweisen sollten: (1) Kuba würde seine Drohungen nicht wahrmachen, und (2) wenn es das täte, dann könnte jede unkontrollierte Migration nach dem neuen Flüchtlingsgesetz von 1980 bewältigt werden.[355] › Hinweis Trotz Castros wiederholter Drohungen und der konkreten Erklärungen der kubanischen Regierung, in denen sie das Thema Entführung von Booten direkt mit der Möglichkeit eines zweiten Camarioca in Verbindung brachten, gelangten die naiven Regierungsmitglieder zu dem Schluss, die Aufnahme mehrerer tausend zusätzlicher Flüchtlinge werde die kubanische Regierung zufriedenstellen und die Drohung einer Krise werde sich bald in Luft auflösen.
4. Das Versäumnis, angemessen zu reagieren, war zumindest zum Teil eine Folge der Tatsache, dass eine Reihe der für das Ressort Kuba Verantwortlichen das Gefühl hatte, es sei unter ihrer Würde, sich mit diesem Thema zu beschäftigen, und/oder es falle nicht in ihren Aufgabenbereich und sei daher das Problem einer anderen Abteilung. Während McGeorge Bundy, der Sicherheitsberater von Präsident Johnson, eine führende Rolle bei der Lösung der Camarioca-Krise gespielt hatte, gab es in der Carter-Administration niemanden von ähnlichem Format, der die Maßnahmen zum Umgang mit dem (sehr viel größeren und bedeutsameren) Problem Mariel koordinierte. So hatten zum Beispiel Stuart Eizenstat, Carters Assistent für innenpolitische Fragen, und Zbigniew Brzeziński, sein nationaler Sicherheitsberater, »offiziell« die Verantwortung dafür übernommen, sofortige und langfristige Optionen für eine Reaktion auf die Bootskrise auszuarbeiten.[356] › Hinweis Doch Brzeziński sperrte sich dagegen, Zeit für etwas zu investieren, das er als ein innenpolitisches

> Problem betrachtete. Damit waren seine Stellvertreter David Aaron und Robert Pastor die wichtigsten NSC-Akteure. [357] › Hinweis So fiel die Aufgabe, Kuba zu beobachten, Politikern der zweiten Reihe zu, denen es an Macht und Einfluss für eine entschiedene Reaktion fehlte. [358] › Hinweis Zudem betrachtete Eizenstats innenpolitischer Stab – der im Vorfeld der im Herbst 1980 anstehenden Wahlen mit der katastrophalen wirtschaftlichen Lage und anderen inneramerikanischen Problemen beschäftigt war – Mariel »als ein außenpolitisches Problem«, und »soweit es ein inneramerikanisches Thema war …, sah [er] es als ein Problem der einzelnen Bundesstaaten und als lokales Problem an«. Und das hieß, er war dafür nicht zuständig. [359] › Hinweis

Dieser Mangel an Aufmerksamkeit und der fehlende Wille der Regierung, frühere Verhandlungen in Erwägung zu ziehen, haben wahrscheinlich eine Krise verlängert und verstärkt, die sonst ziemlich kurzlebig hätte sein können. Smith schreibt dazu in seinen Memoiren:

> Ich war damals dabei, als wir Castro 1965 davon überzeugten, die Camarioca-Krise durch einen geordneten Ausreiseprozess zu ersetzen. In mancher Hinsicht waren die Aussichten 1980 besser als 1965. Castro hatte Camarioca in Gang gesetzt, ohne vorher Interesse an einer Emigration in überschaubarem Rahmen zu bekunden. Doch mit einer solchen Emigration als Gegenleistung hatte er die Bootskrise schnell beendet. Diesmal hatten kubanische Regierungsvertreter schon lange vor der Operation Mariel auf eine solche Übereinkunft gedrängt. [360] › Hinweis

Castro selbst behauptete Ähnliches. In einer Rede vor der kubanischen Bevölkerung am 1. Mai geißelte er die »Yankees« dafür, dass sie »Leute als Helden, Dissidenten und Patrioten« begrüßten, die Boote gekapert und Geiseln genommen hatten. Dann erklärte er unmissverständlich:

> Wir haben sie mehrmals durch die diplomatischen Kanäle gewarnt [dass diese Art Begrüßung irgendwie aufhören müsse]. Wir haben sie auch öffentlich gewarnt, denn ich habe am 8. März [1980], am Internationalen Frauentag, auf der letzten Sitzung des Kongresses des Verbands kubanischer Frauen davon gesprochen. Wir haben alle Mittel angewendet, um sie vor den Folgen zu warnen, die dies haben könnte, und davor, dass Camarioca wieder geöffnet werden könnte. [361] › Hinweis

Trotzdem ist festzuhalten, dass auch Castro mit der Zeit eine etwas gemäßigtere Haltung einnahm. Vermutlich geschah das aus zwei Gründen:

(1) Es wurde zunehmend deutlich, dass er mit seiner Art, Carter zu blamieren, die Chancen vergrößert hatte, dass Ronald Reagan bald Präsident der USA werden würde, [362] › Hinweis und (2) wie es häufig geschieht, hatte Castro eine größere Abwanderung in Gang gesetzt, als er geplant oder gewünscht hatte. Llovio-Menéndez war der Auffassung: »Castro war daran interessiert gewesen, ein paar tausend – vielleicht 20 000 oder 30 000 – Unzufriedene loszuwerden. Aber er hatte nie damit gerechnet, dass die Zahl an ›Kriminellen‹ so groß sein würde.« [363] › Hinweis

DIE UNTERSCHIEDE ZWISCHEN 1980 UND 1965 Es ist aufschlussreich, sich nicht nur die unterschiedliche Geschwindigkeit vor Augen zu halten, in der die Regierung Johnson und die Regierung Carter politische Antworten auf die jeweilige kubanische Migrantenkrise fanden, sondern auch ihre unterschiedlichen Ansätze. Da die politischen Entscheidungsträger in der Johnson-Administration den potenziellen Umfang und die negativen innenpolitischen Auswirkungen des Problems rasch erkannten, erarbeiteten sie, nachdem Castro die Öffnung des Hafens in Camarioca angekündigt hatte, innerhalb von Tagen eine Antwort darauf. [364] › Hinweis

Es gelang der Regierung, innerhalb eines Monats die Bundesstaaten und Kommunen durch Kompensationszahlungen und Finanzhilfen für die mit der Bootskrise verbundenen Kosten zu beschwichtigen. [365] › Hinweis Im Gegensatz dazu traf die Regierung Carter trotz deutlicher Warnungen, dass Castro daran dachte, seine Grenzen zu öffnen, keine Vorsorgemaßnahmen, und es dauerte länger als drei Wochen, bis sie eine politische Antwort erarbeitet hatte, doch diese war der Krise ganz und gar nicht angemessen. Kurz gesagt, die Regierung Johnson reagierte schnell, um internen Unruhen entgegenzuwirken und jene zu besänftigen, die sich vielleicht gegen die Regierung mobilisiert hätten; die Regierung Carter reagierte dagegen zögerlich und widersprüchlich. Damit verfehlte sie es nicht nur, widerstreitende interne Interessen zu bändigen, sondern sie verschlimmerte die Lage sogar noch.

Um die Bootskrise zu stoppen, hätte die Regierung Carter zudem, wie Engstrom feststellt, sehr viel schneller und drastischer auf die Nachricht

vom Auslaufen der ersten Boote in Richtung Kuba reagieren müssen – oder was noch besser gewesen wäre, wie ich meine, bereits auf die unzähligen deutlichen Drohungen der Regierung Castro, bevor es überhaupt zum Ausbruch der Krise kam. Stattdessen entschied sich die Regierung für »einen Kurs konfuser politischer Schritte, in dem Versuch, die Ankunft von Kubanern zu verhindern, als auch, sie willkommen zu heißen. Damit sollte praktisch das Scheunentor geschlossen werden, nachdem das Pferd schon draußen war. Palmieri meinte dazu: ›Sobald die Boote unterwegs waren, war das Spiel gelaufen.‹« [366] › Hinweis

Zweitens: Die Regierung Johnson erstattete den betreffenden Gemeinden die durch die Aufnahme entstandenen Kosten zu 100 Prozent. Die Regierung Carter dagegen erstattete den betroffenen Staaten und Kommunen – was sie später sehr bereute – nur 75 Prozent. [367] › Hinweis Dieser magere Wert lag zumindest teilweise daran, dass einige in der Regierung Carter der Exilgemeinde in Miami die Schuld an dem politischen Fiasko gaben, das dem Präsidenten durch die Krise erwuchs. [368] › Hinweis

Drittens: Die Carter-Administration brauchte beinahe zwei Monate, um mit der kubanischen Regierung erste Gespräche zur Normalisierung der Einwanderung zu führen. Und das darauffolgende Abkommen wurde erst beinahe sechs Monate nach Beendigung der Bootskrise unterzeichnet. Wie bereits erwähnt, war das teilweise eine Folge der Auffassung des NSC, dass Konzessionen politisch kostspielig wären und die falsche Botschaft aussenden würden – dass nämlich die Vereinigten Staaten sich Castros Forderungen beugen. Pastor sagte dazu: »Der Augenblick, in dem Castro mit Menschenleben drohte, war nicht gerade der richtige Zeitpunkt, um zu sagen: ›Ich gebe auf, schick mir mehr.‹ Das ist nicht die Art, in der man mit einem kleinen Land redet, das einem illegal eins überbrät. Man reagiert darauf nicht, indem man sagt: ›Ich ergebe mich.‹« [369] › Hinweis

Schließlich war es auch der Kongress – nicht die Regierung Carter –, der (sechs Monate später) eine Regelung für den Umgang mit den ungeheuren Kosten erarbeitete, die Mariel für die betroffenen Staaten und Kommunen bedeutete. [370] › Hinweis

So ist es durchaus verständlich, dass Carter schließlich den Unmut der Wähler voll zu spüren bekam, denn die Krise fiel mitten in den Wahlkampf

von 1980. Man lastete ihm seine unentschlossene Führung an sowie die Unfähigkeit, richtig mit der Krise umzugehen, und Ronald Wilson Reagan, sein republikanischer Herausforderer, nutzte dieses Thema begeistert zu seinen Gunsten aus. Er gab Carter die Schuld, weil dieser die Kontrolle über die Sicherheitslage verloren und jene Kubaner enttäuscht hätte, gegenüber denen die USA ideologisch zur Hilfe verpflichtet waren. [371] › Hinweis In Anbetracht der anderen Sorgen, mit denen Carter im Vorfeld der Wahlen im November 1980 zu kämpfen hatte – einschließlich der Geiselnahme im Iran, der sowjetischen Invasion Afghanistans und der Wirtschaftskrise –, wäre es eine Übertreibung zu behaupten, allein Mariel habe zu Carters Niederlage geführt. [372] › Hinweis Allerdings war die Krise Wasser auf die Mühlen von Reagans Wahlkampagne und hatte Auswirkungen auf die Psyche der amerikanischen Öffentlichkeit, einschließlich der Psyche eines bestimmten Amerikaners: des späteren Präsidenten William Jefferson Clinton, der während der nächsten Kuba-Krise selbst an der Spitze der USA stehen sollte.

Die Balsero-Krise im August 1994

Die Lage spitzt sich zu, Castro droht

Im Frühjahr 1994 kam es in den Straßen von Havanna zu Szenen, die an die Szenen im Vorfeld von Mariel vierzehn Jahre zuvor erinnerten. Nach einer weiteren Serie fehlgeschlagener Bemühungen um eine Annäherung an die Vereinigten Staaten und mitten in einer neuen ökonomischen Krise, die von Mai bis Anfang August dauerte, kam es in Kuba in wachsender Zahl zu Botschaftsflüchtlingen und gewaltsamen Schiffsentführungen. [373] › Hinweis Die Gewalt eskalierte Anfang August in einer Reihe von Straßenkämpfen, nachdem das kubanische Militär eine Fähre auf ihrem Weg nach Miami abgefangen hatte und dabei 32 Kubaner tötete, die mit Wasserwerfern über Bord gespült worden waren. [374] › Hinweis

In den USA gab es zumindest einige, die die Zeichen des Widerstandes zu deuten verstanden, und da sie Castros Vorgehensweise inzwischen kannten, glaubten sie, er könne versuchen, eine neue Migrationskrise auszulösen. [375] › Hinweis Robert Gelbard, stellvertretender Generalsekretär für interamerikanische Angelegenheiten im Außenministerium, warnte Castro am 30. Juli: »Eine neue Mariel-Bootskrise würde gravierende Konsequenzen nach sich ziehen.« [376] › Hinweis Doch solche Drohungen stießen bei Castro bestimmt auf wenig Widerhall, denn er hatte dieses Spiel schon zweimal mit anfangs widerspenstigen, doch später nachgiebigen US-Regierungen getrieben. [377] › Hinweis

Trotz der nachlässigen Haltung der USA ahnte Castro vermutlich, dass die Führung der USA bei einer unkontrollierten Abwanderung mehr zu verlieren hatte als er. Außerdem gibt es Hinweise dafür, dass es sich in

Castros Augen lohnte, das Risiko einer angedrohten oder tatsächlichen Massenabwanderung einzugehen. Fidel Castro war sehr an Verhandlungen mit den USA interessiert, und die Vergangenheit hatte gezeigt, dass er seine Ziele vermutlich nur durch den Einsatz solch unkonventionellen Zwangs erreichen würde.[378] › Hinweis

Verärgert über die zunehmenden Schiffsentführungen und die wachsende Zahl illegaler Ausreisen,[379] › Hinweis gab Castro, unbeeindruckt von US-Drohungen, am 5. August eine internationale Pressekonferenz. Er behauptete, die Unruhen seien durch Gerüchte von einem »von den USA finanzierten Bootstransfer nach Miami« ausgelöst worden.[380] › Hinweis Und er erklärte auch, Kuba könne es sich nicht länger leisten, »Wächter der nordamerikanischen Küsten« zu sein, wenn Washington »weiterhin die stagnierende kubanische Wirtschaft stranguliert«.[381] › Hinweis

Die USA zeigen Havanna die kalte Schulter, Castro spitzt die Lage zu, und die Vereinigten Staaten reagieren trotzig

Die USA reagierten sofort nach Castros Erklärungen mit klaren Zeichen der Ermutigung für alle, die zu fliehen wünschten. Regierungsvertreter verkündeten, es gebe einen geheimen Krisenplan, die »Operation Distant Shore«,[382] › Hinweis die Castros Versuche, ein zweites Mariel zu starten, zum Scheitern bringen werde.[383] › Hinweis Die genauen Einzelheiten von »Distant Shore« waren geheim, doch es wurde offiziell bekannt gegeben, der Plan beinhalte die Einbeziehung von vierzig staatlichen Behörden bei einer Einwanderungskrise, eine Blockade der Floridastraße und die

Festnahme jedes Migranten, der versuchte, auf diesem Weg in die USA zu gelangen. [384] › Hinweis

Was dieser Plan auch immer enthielt, die öffentliche Bekanntgabe seiner Existenz stellte einen deutlichen Versuch dar, Castro davon abzuhalten, eine Massenemigration zu inszenieren – indem man versuchte, ihn davon zu überzeugen, dass die USA diesmal vorbereitet waren und seine Forderungen nicht erfüllen müssten – und gleichzeitig den besorgten Bewohner Floridas zu versichern, sie wären nicht schon bald Opfer eines zweiten Mariel. [385] › Hinweis

Von alledem ließen sich die zur Flucht entschlossenen Kubaner aber nicht abschrecken, und Castro ebenfalls nicht. [386] › Hinweis Am 12. August unternahm er sogar zwei Schritte in Richtung einer Eskalation der Krise. Erstens kündigte er an, er werde jeden Versuch der USA, eine Blockade zu errichten, als Kriegshandlung bewerten. Und zweitens erlaubte er unauffällig, dass Personen unbehelligt die Insel verließen. [387] › Hinweis

Am gleichen Tag erklärten Vertreter des amerikanischen Außenministeriums, es gebe keine Anzeichen dafür, dass Castro seine Küste für die ungehinderte Ausreise geöffnet habe. Doch sie räumten ein, dass die kubanische Küstenwache und die Polizei kleinen Gruppen erlaubten, die Insel zu verlassen, ohne dass es dabei zu Zwischenfällen gekommen sei. [388] › Hinweis Für alle, die die Augen und Ohren offenhielten, war Castros Schritt ein deutliches Zeichen dafür, dass er den Umfang der Abwanderung nach Gutdünken kontrollieren wollte und dass er dazu auch in der Lage war. Für jene an vorderster Front in Florida war es ein unheilvolles Zeichen. [389] › Hinweis Doch für die meisten verantwortlichen Personen in Washington war es kaum mehr als ein Piepser auf dem Radar.

Ein heimischer Spielverderber löst einen Kurswechsel aus

Doch schon weniger als eine Woche später veränderten sich aus Sicht der Regierung die Dinge schnell und unerwartet. »Innerhalb von zwölf Stunden … wechselte die Meinung der Regierung Clinton. Der Zustrom der kubanischen Flüchtlinge war nun nicht mehr ein geordneter, beherrschbarer Vorgang, sondern eine Krise, die eine Abkehr von 28 Jahren Einwanderungspolitik verlangte.« [390] › Hinweis Bezeichnenderweise wurde diese Veränderung nicht durch einen Schritt in Havanna ausgelöst, sondern durch einen Schritt in Tallahassee in Florida. Lawton Chiles, der Gouverneur von Florida, stand vor einer harten Kampagne zur Wiederwahl in einem Staat, in dem Einwanderung ein besonders brisantes Thema war. Er traf die Entscheidung, dass er eine Wiederholung des Mariel-Fiaskos von 1980 nicht kampflos hinnehmen würde. Trotz aller gegenteiligen Behauptungen der Regierung glaubte Chiles, dass sich das Rinnsal der Kubaner bald in eine Flut verwandeln würde, und er forderte die Regierung zum Handeln auf. Am 18. August ging Chiles mit seiner Kritik und einer unausgesprochenen Forderung an die Öffentlichkeit:

> Nun, ich glaube, nach Ihren Zahlen hatten wir in diesem Jahr schon 2200 [kubanische Asylbewerber]. Aber interessant ist dieser Monat. Interessant ist, dass es gestern 565 waren und heute 360. Während wir hier reden, gehen sie dort unten [in Key West] immer noch an Land. Ich glaube, es können heute sehr wohl wieder 500 sein. Trotz der Aussage des Kapitäns der Küstenwache waren 856 am Tag die höchste Zahl, die wir während der Mariel-Krise jemals hatten. Wir sind also jetzt schon bei 500 am Tag. Florida könnte an tausend kleinen Schnittwunden sterben, und genau das macht Castro mit uns. Wir haben hier unten eine Notsituation. Wir wissen das, die Bürger von Südflorida wissen das, und wir warten darauf, dass die Regierung es auch weiß. [391] › Hinweis

Castro hatte mit der moderaten Abwanderung zufällig oder geplant der Regierung Clinton schwere innenpolitischen Kopfschmerzen bereitet. Wieso? Gouverneur Chiles war zu der Erkenntnis gekommen, dass ihm seine Haltung gegen die kubanischen Migranten bei der Wiederwahl helfen würde, und die Umfragedaten aus jener Zeit weisen darauf hin, dass das keine dumme Annahme war. Gallup-Daten vom September 1994 zeigen, dass 79 Prozent der Befragten glaubten, man solle kubanische Einwanderer nicht aufnehmen; 91 Prozent waren der Ansicht, die Kubaner sollten genau wie die Haitianer behandelt werden. [392] › Hinweis Die Mehrzahl der Menschen in Florida war gegen den Zustrom. Von jenen, die es nicht

waren – nämlich die Gemeinde der kubanischen Amerikaner –, erwartete man allgemein, dass sie ohnehin für Chiles republikanischen Herausforderer Jeb Bush stimmen würden.

Die Lage wurde durch die Tatsache, dass Clinton gerade ein Schlüsselelement des »Distant Shore«-Notplans kurzerhand abgelehnt hatte, weiter kompliziert. Dadurch war Florida potenziell noch weniger geschützt. [393] › Hinweis Am 16. August, als Clinton Einzelheiten des vom Außenministerium erarbeiteten Plans zur Verteilung der Flüchtlinge erfuhr (demnach sollten kubanische Asylbewerber auf Militärbasen im ganzen Land verteilt werden), rastete er Berichten zufolge richtig aus und schrie: »Seid ihr verrückt? Glaubt ihr, ich mache das noch einmal?« [394] › Hinweis Andere Insider des Weißen Hauses bestätigen, dass Clintons Denken während der Krise von zwei Devisen bestimmt wurde: »Keine weiteren Mariels« und »Denkt an Fort Chaffee«. [395] › Hinweis

Am meisten fürchtete Clinton eine Wiederholung der persönlichen Demütigung und Niederlage, die er 1980 als Gouverneur von Arkansas nach der letzten großen Umverteilungsaktion kubanischer Flüchtlinge erlitten hatte. [396] › Hinweis In mehreren Lagern brachen unter den sogenannten Marielitos, die mit dem langen Lageraufenthalt unzufrieden waren, Unruhen aus, darunter auch in Fort Chaffee. [397] › Hinweis Kurze Zeit später scheiterte Clinton, der damalige Gouverneur von Arkansas, bei seinem Versuch, wiedergewählt zu werden. Es gibt Gründe für die Annahme, dass Clinton so wie Carter vor ihm seine Wahl 1980 vielleicht auch ohne diese Kuba-Krise verloren hätte, doch Clinton gab eindeutig den Unruhen in Fort Chaffee die Schuld an seiner Niederlage. Dick Morris, Clintons Berater und Vertrauter, hat erklärt, dass die Niederlage von 1980 »eigentlich die folgenreichste Erfahrung in Clintons Karriere« war. [398] › Hinweis

Am 18. August war Chiles klar geworden, dass die Regierung Clinton weder gewillt war, die eskalierende Krise als Notsituation zu betrachten, noch die im »Distant Shores«-Plan vorgesehenen Neuansiedlungen umzusetzen. Daher beschloss Chiles, Washington in Zugzwang zu bringen. [399] › Hinweis In einem innenpolitisch motivierten Schritt, der international

zur Verschärfung der Krise führte, rief er den Notstand in Florida aus. Das gab ihm das Recht, die Nationalgarde von Florida einzusetzen und die von der INS [Immigration and Naturalization Service, die US-Einwanderungsbehörde] entlassenen Flüchtlinge festzunehmen. Dann kündigte Chiles an, er werde nicht erlauben, dass Flüchtlinge, die von den Lagern in Key West abgeholt wurden, nach ihrer Ankunft in Miami aus den Bussen steigen würden; er werde sie stattdessen verhaften und unter Quarantäne stellen.

In Washington war man sich plötzlich und in aller Deutlichkeit bewusst, dass man weniger als drei Monate vor den Kongresswahlen im Herbst möglicherweise vor einer politischen Krise stand. Daher fand noch am gleichen Nachmittag ein Treffen vieler außenpolitischer Spitzenberater Clintons ohne ihre Stäbe statt. Zwar war es eine kurzfristig anberaumte Konferenz, doch sie hatte Folgen von großer Tragweite. Ohne eine große Analyse und eine angemessene Planung wurde im Hinblick auf die Krise die Entscheidung getroffen, die seit 28 Jahren geltende Politik, alle Flüchtlinge aus Kuba ohne Einschränkungen aufzunehmen, zu beenden. Es herrschte allgemeine Übereinstimmung darüber, dass es an der Zeit sei, die Vereinigten Staaten zu »entmagnetisieren«, um einen unaufhörlichen Flüchtlingsstrom zu vermeiden. Ein Teilnehmer erklärte dazu, »die Veränderung war zum Schutz der grundsätzlichen Politik erforderlich, derzufolge es keinen großen Zustrom geben durfte, der an Mariel erinnerte«, und gleichzeitig alle Vorwürfe zu vermeiden, Kubaner und Haitianer würden unterschiedlich behandelt.[400] › Hinweis

Obwohl Generalbundesanwältin Janet Reno am Morgen des 18. August noch öffentlich darauf beharrte hatte, dass Gouverneur Chiles überreagiert hätte und man keinen Politikwechsel in Betracht ziehe, wurde am Abend desselben Tages eine radikal andere Politik bekannt gegeben.[401] › Hinweis Nachdem Chiles in Florida den Notstand ausgerufen hatte, gab es ein Treffen von Clinton, Chiles und Jorge Mas Canosa von der Cuban American National Foundation (CANF), nach dessen Ende Clinton die neue Politik verkündete. Von nun an würde es keinem Kubaner, der illegal in die USA einreisen wollte, erlaubt sein, das Gebiet der USA zu betreten. Stattdessen würden die Kubaner auf dem Meer abgefangen und zum

Marinestützpunkt Guantánamo Bay gebracht und dort auf unbestimmte Zeit festgehalten. Clinton erklärte weiter, der Politikwechsel sei notwendig, denn »wir haben das [schon früher] durchgemacht, als uns absichtlich 120 000 Menschen ins Land geschickt wurden, nicht weil sie fliehen wollten … sie wurden dazu ermuntert, sie wurden aus dem Land vertrieben«. [402] › Hinweis Die Aussage liest sich wie ein unverblümter Versuch, weiteren Vorwürfen der Heuchelei zuvorzukommen, indem eine rationale Erklärung für die Entscheidung der Regierung geliefert wurde, nicht länger Personen aufzunehmen, die bislang als Flüchtlinge behandelt worden waren. Das heißt, da Castro diese Personen »vertrieben« hatte, waren sie keine legalen, sondern »illegale« Flüchtlinge, und als solche konnten sie interniert werden. [403] › Hinweis Damit stellt sich natürlich die Frage, weshalb es in den vergangenen drei Jahrzehnten die Politik der USA war, diese »illegalen« Flüchtlinge willkommen zu heißen.

Innere Konflikte und ihre Rolle als Verstärker

Zwar waren Clinton und seine Berater nicht geneigt, eine Wiederholung von Mariel zuzulassen, doch am Ende waren es die Initiativen von Gouverneur Chiles – in Verbindung mit Clintons entschlossenem Widerstand gegen ein nationales Umsiedlungsprogramm –, die den Politikwechsel erzwangen. [404] › Hinweis Dieser Schritt stellte die Regierung in Florida zufrieden und beseitigte eine Quelle politischen Unfriedens. Doch Clinton wusste, dass er durch einen solch dramatischen Kurswechsel mit weiteren politischen Schwierigkeiten zu kämpfen haben würde: erstens von der Gemeinschaft der Exilkubaner, deren Angehörige wütend darüber waren, dass die USA nun daran dachte, flüchtende Kubaner zurückzuschicken, und zweitens von Kritikern im Kongress, die begierig darauf waren, aus Clintons plötzlichem politischem Gesinnungswandel Gewinn zu schlagen. [405] › Hinweis

Doch selbst damals schien das Risiko eines Politikwechsels aus einer Reihe von Gründen ein guter Schachzug zu sein. Zum einen erkannte Clinton, dass die überwiegende Mehrzahl der Bewohner Floridas und die Amerikaner ganz allgemein gegen die Aufnahme weiterer Flüchtlinge waren, ganz gleich welcher Herkunft sie waren. [406] › Hinweis »Das neue Kalkül bestand darin, dass Clinton sich mehr Sorgen über Einwanderung (und die Lager der engagierten Gegner von Flüchtlingen und Einwanderern) machen musste als über die Stimmen der kubanischen Amerikaner.« [407] › Hinweis

Zum anderen hatte die Clinton-Administration einen Plan, um die mobilisierte und aufgeregte CANF sowie den Rest der Exilgemeinde zu besänftigen – das Angebot, die kubanischen Sanktionen zu verschärfen. [408]

› Hinweis Teilnehmer des Treffens im August berichteten: »Mas hämmerte beim Sprechen auf den Tisch und verlangte, dass der Präsident Fidel Castro wegen der Flüchtlingskrise bestrafen sollte. ›Sie müssen ihm den Stuhl unter dem Hintern wegziehen‹, verlangte er. Nach Aussage von Mas [in einem späteren Interview] brüllte er Clinton an: ›No tengo piedad!‹ – Ich habe kein Mitleid!« [409] › Hinweis Daher verkündete Clinton am 20. August, dass Besuche in Kuba ab jetzt nur noch in humanitären Fällen gestattet und alle Geldtransfers gesperrt würden. Ein Beobachter erklärte damals: »Clinton reagiert auf ein Klima wachsender Feindlichkeit gegenüber Immigranten und versucht gleichzeitig, rechte kubanische Amerikaner zu beschwichtigen, indem er gegenüber Castro die wirtschaftlichen Schrauben anzieht.« [410] › Hinweis Und Richard Haass sagte: »Es scheint ein grundsätzlicher Widerspruch zu sein, den inneren Druck in Kuba zu verstärken und es gleichzeitig für die Unzufriedenen schwieriger zu machen zu fliehen … Clinton scheint mehr daran interessiert zu sein, die unterschiedlichen Interessen auszugleichen, als sich zwischen ihnen zu entscheiden.« [411] › Hinweis Zwar stellte dieser Kompromiss Clintons rivalisierenden Wähler zufrieden, doch am Ende brachte es keine Lösung für die internationale Krise. Tatsächlich führte es dazu, dass Castro die Lage weiter eskalieren ließ.

Castro erhöht den Einsatz

Zweifellos war Castro erfreut darüber, dass die illegalen Bootsflüchtlinge endlich festgenommen und zurückgeschickt werden sollten, doch über die Maßnahmen, mit denen die Gemeinde der Exilkubaner beschwichtigt wurden, war er weit weniger glücklich. Deshalb kündigte Castro am nächsten Tag, dem 21. August, an, er werde die Grenzen offiziell für alle öffnen, die Kuba verlassen wollten. Und da die kubanische Öffentlichkeit unbeeindruckt von der Behauptung blieb – ja sogar daran zweifelte –, die drei Jahrzehnte geltende US-Politik der Aufnahme aller Kubaner habe sich tatsächlich über Nacht geändert, nahm der Flüchtlingsstrom nicht ab.

Tatsächlich wurde drei Tage später die höchste jemals erreichte Zahl an Bootsflüchtlingen auf See abgefangen, nämlich 2886; am Tag davor waren es 2338 Menschen gewesen. Und in den zwei Wochen zwischen dem 13. und dem 25. August griff die Küstenwache 13 084 Bootsflüchtlinge auf – eine beträchtlich höhere Zahl als die 9340, zu denen es in den ersten zwölf Tagen der Mariel-Krise gekommen war. [412] › Hinweis

Auf diese Weise hatte sich das Lotteriespiel der Regierung, dass die Kubaner nach der Ankündigung, dass sie dort abgewiesen würden, nicht länger in die USA fliehen würden, als gravierende Fehlkalkulation erwiesen. Castro nutzte das sofort aus. Am 24. August erklärte er in einer international ausgestrahlten Rede auf CNN: »Die neuen Maßnahmen [der USA] machen das Problem nur noch komplizierter … und sie haben den gewaltigen Exodus ausgelöst.« In dieser Ansprache gab Castro auch öffentlich bekannt, dass er die kubanische Küstenwache angewiesen habe, niemanden mehr am Verlassen der Insel zu hindern und keine Gewalt mehr anzuwenden, um die Amerikaner davon abzuhalten, die Menschen auf See zu bergen. [413] › Hinweis

Gleichzeitig deutete Castro an, er könnte die Abwanderung stoppen, wenn sich die Regierung Clinton zu direkten Gesprächen über eine Reihe von Themen, zu denen auch das Embargo gehörte, bereit erklärte. [414] › Hinweis Diese Haltung wurde am nächsten Tag bekräftigt, als kubanische Vertreter in New York ihre Bereitschaft erklärten, die Abwanderung nur dann zu beenden, »wenn die Vereinigten Staaten umfassenden Gesprächen über das gesamte Spektrum bilateraler Angelegenheiten zustimmten«. [415] › Hinweis Unterdessen heizte der kubanische Botschafter bei den Vereinen Nationen die Diskussion noch weiter an und warnte, die neue Strategie der USA würde zu einer Katastrophe sowohl für die Kubaner wie auch die Amerikaner führen. »Die USA haben sich eine umfassende Strategie ausgedacht … mit der sie versuchen, unser Land durch Hunger zu strangulieren und die innere Zersetzung zuzulassen, die zu einem Blutbad führen könnte. *Und wie viele Millionen illegaler Einwanderer werden dann kommen?*« [416] › Hinweis

Trotzhaltung der USA bald durch Verhandlungsbereitschaft ersetzt

Am folgenden Tag, dem 26. August, bildete sich im Kongress eine wachsende und sehr lautstarke, parteiübergreifende Opposition gegen die mangelnde Bereitschaft der Regierung zu Verhandlungen. Und zunehmend forderten auch Zeitungskommentare und Leitartikel, Gespräche mit Kuba aufzunehmen.[417] › Hinweis Außerdem veröffentlichte die *New York Times* am selben Tag einen Bericht, nach dem die Lager für Kubaner in Guantánamo innerhalb von zwei Wochen überfüllt sein würden, wenn der Exodus weiter anhielte. Clintons Versuch, konkurrierende nationale Wählergruppen zufriedenzustellen und Castros eindringliche Aufforderungen zurückzuweisen, hat zu einem größeren (und sehr viel sichtbareren) Dilemma auf internationaler Ebene geführt. Dieses Dilemma versprach keine leichte einseitige (das heißt ohne Verhandlungen zu erreichende) Lösung.[418] › Hinweis Obwohl die Regierung sich an dreizehn karibische und zentralamerikanische Staaten gewandt und für die Aufnahme von Kubanern Kompensationszahlungen angeboten hatte, erklärten sich mit Ausnahme von Panama nur wenige dazu bereit.[419] › Hinweis

Der Strom von Bootsflüchtlingen fand kein Ende, und deshalb gab es letztlich nur einen Weg, die Krise zu beenden: Man musste wieder darauf vertrauen, dass die kubanische Regierung zu ihrer alten Politik zurückkehren und die Abwanderung stoppen würde.[420] › Hinweis Doch die neu verhängten Sanktionen und die mangelnde Bereitschaft der USA zu verhandeln hielten Castro wirkungsvoll davon ab.[421] › Hinweis Da nichts auf ein Nachlassen des Zustroms hindeutete, änderte die Regierung Clinton bereits zwei Tage später erneut ihre Haltung und erklärte sich zu Verhandlungen mit der kubanischen Regierung bereit. Zwischen dem 1. und

dem 10. September kam es zu einer Reihe bilateraler Gespräche, die mit der Ankündigung einer neuen Vereinbarung zur Immigration und Plänen für weitere Treffen endeten. [422] › Hinweis Im Gegenzug nahm Castro einige seiner eigenen Forderungen zurück (beispielsweise, dass das Abkommen mit einer Lockerung des Embargos verknüpft und/oder dass der Sender Radio Marti geschlossen werden sollte).

Die Balsero-Krise Teil II: April–Mai 1995

Anfang April 1995 kam es zu neuen vagen Drohungen der kubanischen Regierung, die Grenzen zu öffnen. Das Gerücht entstammte privaten Quellen, wurde aber öffentlich bestritten. [423] › Hinweis In der amerikanischen Regierung hielt man die neuen Drohungen für eine Reaktion auf das eingebrachte Helms-Burton-Gesetz und auf die Tatsache, dass nach wie vor eine große Zahl von Kubanern in Guantánamo festgehalten wurde und nicht in die USA einreisen durfte.

Ein kubanischer Regierungsvertreter erklärte gegenüber der *Washington Post:* »Im letzten Jahr waren es 30 000 Bootsflüchtlinge. Beim nächsten Mal sind es vielleicht eine Million.« [424] › Hinweis Zur gleichen Zeit warnten der damalige demokratische Senator Bob Graham und der republikanische Kongressabgeordnete Porter J. Goss, die beide aus Florida kamen, nach einer Reise nach Guantánamo im März/April 1995 die Regierung, dass sich eine weitere Krise anbahnte, denn die vielen tausend Kubaner, die immer noch dort interniert waren, »leben auf einem Pulverfass, das explodieren und einen Aufstand auslösen kann«. [425] › Hinweis

Diese Warnungen ließen im Weißen Haus »die Alarmglocken läuten«, wie Beamte es ausdrückten, unter anderem, weil der Regierung »eine kritische und ungeheuer heikle innenpolitische Phase« bevorstand – ein Sommer voller hochriskanter Kämpfe mit den Republikanern über Umfang,

Form und Finanzierung der Regierung, die sehr wohl den Präsidentenwahlkampf 1996 bestimmen konnten. Das Letzte, was die Regierung Clinton brauchen konnte, war eine Migrantenkrise. Die Spitzenberater kamen schnell zu dem Schluss, eine weitere Runde ernsthafter Gespräche mit der kubanischen Regierung sei angebracht. In klarer Kenntnis des potenziellen politischen Schadens, den eine weitere Krise anrichten würde, räumte ein Beamter ein: »Wir standen vor einem doppelten Dilemma, obwohl wir nichts anderes wollten, als dass außenpolitische Probleme nicht auf der Bildfläche erschienen … Das Motto lautete: Löse es. Bring es zum Verschwinden und sieh zu, dass dabei möglichst wenig Staub aufgewirbelt wird.« [426] › Hinweis

Wie zuvor Johnson und Carter, entschied sich die Regierung Clinton angesichts des Dilemmas, zwischen den innenpolitischen Kosten einer neuen Migrantenkrise und jenen aufgrund der Verhandlungen mit Castro zur Vermeidung einer Krise wählen zu müssen, für die letztere Lösung. Zwei Wochen später, am Jahrestag des Schweinebucht-Debakels, trafen sich Ricardo Alarcon und Peter Tarnoff, der Stellvertreter des Außenministers, zu Geheimgesprächen – vermutlich um innenpolitisch nicht unter Druck zu geraten –, und am 2. Mai 1995 wurde ein neues Abkommen verkündet. [427] › Hinweis

Infolgedessen änderte die Regierung ihren Kurs erneut und erklärte sich acht Monate nach der Weigerung, die in Guantánamo festgehaltenen Kubaner aufzunehmen, dazu bereit, in Einzelfällen ihre Einreise zu bewilligen. [428] › Hinweis In Verbindung mit diesem Politikwechsel wurde von Janet Reno, der Generalbundesanwältin, offiziell die Bezeichnung »illegale Immigranten« anstelle von »politische Flüchtlinge« für die kubanischen Migranten eingeführt. [429] › Hinweis

Kurz darauf folgte die Ankündigung, die Regierung Clinton werde dem Helms-Burton-Gesetz, das eine Verschärfung des Embargos vorsah, nicht zustimmen. Zudem wurde erklärt, diese neue Politik »könne Aktivitäten auf anderen Gebieten der bilateralen Interessen, etwa den Kampf gegen Drogen oder Umweltprobleme, nach sich ziehen«. [430] › Hinweis

In einem Schriftstück des Weißen Hauses hieß es dazu: »Die Vereinigten Staaten waren als Antwort auf bedeutsame, unumkehrbare Veränderungen

in Kuba bereit, die Sanktionen auf eine wohldosierte Weise zu lockern.«[431] › Hinweis Die CANF dagegen bezeichnete den Politikwechsel als »eine zweite Schweinebucht«.[432] › Hinweis

War Castros Spiel mit der Migration im Jahr 1994 ein Erfolg?

Zweifellos war die Balsero-Krise für Castro in erpresserischer Hinsicht ein Erfolg. [433] › Hinweis Wie bereits 1965 und 1980 wich der anfängliche Widerstand zur Verhandlungsbereitschaft, sobald der US-Regierung die potenziellen innenpolitischen Kosten anhaltender Unnachgiebigkeit deutlich wurden. Zudem erreichte Castro Ziele, die weithin als seine wichtigsten galten, obgleich die Fortschritte im Hinblick auf seine langfristigen Pläne – die Beendigung des Embargos und die Schließung von Radio Marti – weit bescheidener waren.

Die wichtigsten erreichten Ziele

Ein Beobachter bemerkte damals zu den Vorgängen: »Durch Erpressung ist es Castro wieder einmal gelungen, die Politik der USA zu verändern.« [434] › Hinweis Infolge der Krise erreichte Castro das, was Analysten als seine wichtigsten Ziele betrachteten: ein von den USA unterstützter Stopp der illegalen Abwanderung und die Bestrafung kubanischer Entführer. [435] › Hinweis Die Einigung sah vor, dass die Vereinigten Staaten jährlich 20 000 Kubaner und eine unbestimmte Zahl von Familienangehörigen aufnehmen würden. Außerdem würde den etwa 4000 bis 6000 Personen, die auf der Liste für Visa standen, die Einreise gestattet. [436] › Hinweis Das markierte das offizielle Ende der illegalen Einwanderung aus Kuba in die USA – wenn auch nicht vollständig –, und es war im Kern eine Erneuerung

des Versprechens, das die Regierung Reagan ein Jahrzehnt zuvor Castro gegeben hatte.

Zweitens erklärten sich die USA bereit, Menschen auszuweisen oder zu bestrafen, die Schiffe oder Flugzeuge gestohlen oder entführt hatten, um aus Kuba zu fliehen, womit ein »sicherer, legaler und geordneter« Einwanderungsprozess gewährleistet werden sollte. [437] › Hinweis Wie bereits erwähnt, hatte Castro die USA seit Jahren gedrängt, diesen beiden Punkten zuzustimmen. [438] › Hinweis Kuba versprach im Gegenzug, die Bootskrise zu beenden und dabei »hauptsächlich mit Mitteln der Überzeugung« hart gegen jene vorzugehen, die versuchten, illegal auszureisen und 226 Bootsflüchtlinge zurückzunehmen, die in Guantánamo festgehalten wurden und ihre Repatriierung forderten. [439] › Hinweis

Die sekundären Ziele: Keine Fortschritte in Hinblick auf das Embargo und Radio Marti, aber wurde das erwartet?

Castro erzielte keine entscheidenden Fortschritte in Hinblick auf eine Beendigung des Embargos oder die Abschaltung von Radio Marti; das waren zwei Dinge, die seine Vertreter im Vorfeld der Verhandlungen im September öffentlich gefordert hatten. [440] › Hinweis Natürlich kann man einwenden, dass Castro selber zugestimmt hatte, diese Punkte auszuklammern, weil er damit rechnete, seine Ziele beim Thema Migration wegen der nicht zu übersehenden Krise schnell zu erreichen, während das grundlegendere Thema Embargo mehr Zeit und breitere Unterstützung verlangen würde. Zudem befand man sich in einem Wahljahr. Man bedenke, dass sich Castro kurz nach dem Ende der Krise mit George

McGovern traf, einem früheren Senator und Präsidentschaftskandidaten, der sagte: »Sie wären beindruckt von seinem Wissen über amerikanische Politik. Er kennt alle amerikanischen Akteure, und er weiß, welchem Druck sie ausgesetzt sind. Er weiß alles über die Debatte über das Gesundheitswesen und das Gesetz zur Verbrechensbekämpfung, über Whitewater und alles andere, was hier vorgeht. Und er hat ein gutes Gespür dafür, in welcher politischen Klemme der Präsident gerade steckt.« [441] › Hinweis

McGovern sagte ferner, Castro habe explizit eingeräumt, dass es Clinton politisch nicht möglich sei, kurzfristig etwas so Kontroverses wie die Aufhebung des Embargos in Angriff zu nehmen, besonders nach der Flüchtlingskrise, die für die US-Regierung eine höchst peinliche und beunruhigende Angelegenheit gewesen sei. [442] › Hinweis Ein ehemaliger kubanischer Amtsträger, der siebzehn Jahre lang zur revolutionären Elite gehörte, stellte fest: »Fidel ist ein scharfsinniger Kenner der US-Gesellschaft, ihrer Institutionen und ihrer Regierung.« [443] › Hinweis Trotz der in letzter Minute lauter werdenden kubanischen Rufe nach Gesprächen über Themen, die über die Frage der Migration hinausgingen, scheint es, als habe Castro alles bekommen, was er kurzfristig hatte erreichen wollen. [444] › Hinweis Das soll nicht heißen, er hätte nicht aktiv versucht, auch die größeren Fragen anzusprechen, in der Hoffnung, damit etwas bewirken zu können, aber er war wahrscheinlich nicht sehr davon überzeugt. [445] › Hinweis

Zugleich mag Castro auf längere Sicht weitere Dialoge und positive Entwicklungen erwartet haben, denn es erscheint unwahrscheinlich, dass er sonst einer so schnellen Beendigung der Krise zugestimmt hätte. Ein kubanischer Analyst sagte dazu: »Es ist unvorstellbar, dass es sich um einen seltenen Moment handelt, in dem Castro Nächstenliebe betrieb … Er hatte eine so große Macht über Washington. Er war in der Position, dass er entweder den politischen Hals von Clinton retten oder ihm endlos Probleme machen konnte.« [446] › Hinweis Außerdem sprechen Indizien für eine stillschweigende Vereinbarung, dass es bald zu weiteren Verhandlungen kommen sollte. Kurz nachdem das Abkommen im September verkündet worden war, war Außenminister Christopher Warren zu Gast bei Face the

Nation und sagte dort über Castro: »Wenn er spürbare, grundlegende Schritte in Richtung Demokratie macht, werden wir in einer wohlüberlegten Weise darauf reagieren … Washington muss ›darauf vorbereitet sein, als Reaktion auf positive Entwicklungen in Kuba die Sanktionen in wohlüberlegter Weise zu lockern‹.« [447] › Hinweis

Christopher erklärte nicht im Einzelnen, wie diese Entwicklungen oder die Reaktion darauf aussehen sollten, doch Mitarbeiter des Außenministeriums deuteten an, die Regierung »könnte die wirtschaftlichen Restriktionen oder Reisebeschränkungen gegen Kuba lockern, nicht aber aufheben, wenn Castro größere Meinungsfreiheit oder freie Wahlen zulassen würde«. [448] › Hinweis Konkreter und aufschlussreicher erklärte Richard Nuccio, damaliger Sonderberater der Regierung Clinton für Kuba:

> Nach der Migrationskrise 1994 und den darauffolgenden Übereinkommen kam eine schwache – und ich betone: schwache –, an Voraussetzungen geknüpfte Politik des Zugeständnisses zu der bisherigen Politik der Kompromisslosigkeit gegenüber Kuba hinzu. Durch diese Politik des eingeschränkten Zugeständnisses war es zwischen hohen Amtsträgern der Vereinigten Staaten und Kubas zu dem eindeutigen Verständnis gekommen, dass die Umsetzung der Migrationsvereinbarung vom Mai 1995 und Kubas Reaktion auf die Bemühungen der USA, auf die sich entwickelnde kubanische Zivilbevölkerung einzugehen, die Grundlage für weitere Fortschritte in den Beziehungen zwischen den USA und Kuba bilden könnten. [449] › Hinweis

Das Abkommen vom Mai 1995 hatte die Gesandten der Regierung so sehr ermutigt, dass sie sich an Mitglieder der Spanischen Sozialistischen Arbeiterpartei wandten mit der Bitte, weitere Gespräche mit Castro zu vermitteln. Ende 1995 stimmte Castro, Berichten zufolge, bei einem Treffen mit dem republikanischen Kongressabgeordneten Esteban Torres aus Kalifornien freien Wahlen, der Bildung politischer Oppositionsparteien und der Freilassung politischer Gefangener zu. Im Gegenzug sollten dann die Vereinigten Staaten das Embargo aufheben und, wie Quellen aus dem Kongress berichteten, Kuba bei der Gewähr von Krediten der Internationalen Entwicklungsbank helfen. [450] › Hinweis

Doch der hohe Wahlsieg der Republikaner im Kongress mag sehr wohl einige der erwarteten diplomatischen Öffnungen verhindert haben. So wurde zum Beispiel berichtet, dass der Nationale Sicherheitsberater Anthony Lake in einem privaten Gespräch erklärt habe, er sei bereit,

Clinton zu empfehlen, das Embargo aufzuheben und die politischen Folgen zu tragen. Doch das Ergebnis der Zwischenwahlen sorgte dafür, dass diese »Strategie, an der er festhielt, auf Eis gelegt wurde«, wie ein hoher Amtsträger der Regierung berichtete. [451] › Hinweis Und als Mitglieder des Nationalen Sicherheitsrates (NSC) im März 1995 gegenüber Reportern äußerten, sie wollten die Aufhebung der Sanktionen empfehlen, die Clinton auf dem Höhepunkt der Krise im August 1994 verhängt hatte (das Verbot von Geldüberweisungen und Verwandtenbesuchen), wurde der Vorschlag im Kongress sofort als »Kapitulation vor Castro« attackiert und prompt zurückgezogen. [452] › Hinweis Zudem brachte der Sieg der Republikaner Senator Jesse Helms (R-N. C.) in das Amt des Vorsitzenden des außenpolitischen Ausschusses im Senat und den Abgeordneten Dan Burton (R-Ind.) in das Amt des Vorsitzenden des Unterausschusses des Repräsentantenhauses für Angelegenheiten der westlichen Hemisphäre. Unterstützt von Helms und Burton, mobilisierten sich Lobbygruppen, um die wirtschaftlichen Sanktionen gegen Kuba zu verschärfen. Das Ergebnis war das Helms-Burton-Gesetz, das dazu gedacht war, ausländische Investitionen in Kuba zu stoppen und, wenn möglich, dem kubanischen Handel zu schaden. [453] › Hinweis

Jedenfalls kam der Fortschritt im Februar 1996 mit quietschenden Bremsen zum Stillstand – wenn auch nur vorübergehend –, als Castro durch sein Militär zwei Zivilflugzeuge der »Brothers to the Rescue«, einer exilkubanischen Organisation, abschießen ließ. [454] › Hinweis In Washington rief der Abschuss Empörung bei den Konservativen hervor, und die Regierung Clinton, die sich mitten in der Wiederwahlkampagne von 1996 befand, geriet in Panik. Clinton reagierte schnell und unterstützte das Helms-Burton-Gesetz, gegen das er, wie früher berichtet, bis dahin Widerstand geleistet hatte. [455] › Hinweis

Fallbewertung

Die drei in diesem Kapitel untersuchten Fälle stehen für eine Fallgruppe, die, und darin stimmen alle Beobachter überein, für den strategischen Einsatz von Massenmigration steht. [456] › Hinweis Daher ist die entscheidende Frage nicht, ob diese Migrationsbewegungen strategisch waren, sondern ob sie vom Wesen her durch Nötigung charakterisiert waren. Einige Beobachter vertreten die Ansicht, dass nur die exportiv gesteuerte Migration Castros Verhalten erklären kann. Zum Beispiel erklärt Antonio Rivera, Castro habe diese Ereignisse in eine Säuberungsaktion verwandelt, um viele Kubaner loszuwerden, die gesellschaftlich oder politisch als regimefeindlich betrachtet wurden. [457] › Hinweis Mit anderen Worten, die Nötigung war nicht das Ziel. Doch obwohl es zweifellos stimmt, dass die gesteuerte Abwanderung mehreren anderen Zwecken diente, reichen diese Erklärungen allein nicht aus, um ihre Gründe oder ihre Folgen zu erklären.

Ich habe am Anfang dieses Kapitels kurz umrissen, dass Castros Verhalten im August 1994 im Einklang mit dem Argument steht, dass er auf Nötigung abzielte, als er beschloss, die Balsero-Krise auszulösen. Castro äußerte explizite Drohungen und Forderungen und kontrollierte Größe und Umfang der Abwanderung. Außerdem stimmte sein anschließendes Verhalten nicht nur mit seinen anfänglich gestellten Forderungen überein, sondern passte sich auch den Veränderungen im Verhalten der Vereinigten Staaten an (zum Beispiel schloss Castro die kubanischen Grenzen, als die USA einer Verhandlung zustimmten).

Das Gleiche gilt für die Mariel-Krise von 1980. Manche Bobachter haben erklärt, Castro sei bei dieser Krise im Wesentlichen nur von dem Wunsch getrieben worden, die USA in eine peinliche Lage zu bringen, doch Indizien weisen darauf hin, dass dem nicht so war. [458] › Hinweis Nach Aussage von

Tad Szulc, Castros Biografen, befahl Castro die Öffnung von Mariel »als Geste eines heftigen Tobsuchtsanfalls« angesichts der unbedachten Erklärung von Präsident Carter, dass die USA politische Flüchtlinge aus Kuba »mit offenen Armen« [459] › Hinweis erwarte. Zweifellos war Castro jähzornig und hatte Wutanfälle; man wusste, dass »die meisten seiner hohen Führungskräfte« Angst vor »Fidels Wutattacken« hatten, wie diese Ausbrüche genannt wurden. [460] › Hinweis Das Problem dieser Erklärungen besteht darin, dass Castro den Hafen Mariel am 21. April öffnete, also zwei Wochen *vor* Carters Rede von den »offenen Armen und Herzen«.

Zudem äußerte Castro wie auch 1994 im Vorfeld der Krise von 1980 deutliche Drohungen und stellte konkrete Forderungen. Auch sein Verhalten in der Folgezeit war in beiden Fällen gleich. Er kontrollierte sowohl den Zeitpunkt als auch den Umfang der Abwanderung, er begann und beendete sie als Antwort auf die Aktionen der Vereinigten Staaten. Daher war der Zeitpunkt zweifellos von Ereignissen vor Ort beeinflusst, doch lassen sich weder die Dynamik und das interaktive Wesen dieses Gebens und Nehmens zwischen den USA und Kuba noch das ultimative Ergebnis adäquat erklären, ohne Castro zumindest bis zu einem gewissen Maß zu unterstellen, dass er erpresserische Absichten verfolgte.

Die Camarioca-Krise von 1965 war vermutlich eine andere, aber sehr aufschlussreiche Geschichte. In diesem Fall gibt es Hinweise darauf, dass Castro Anfang Oktober die Grenzen in erster Linie deswegen öffnete, um viele der in Kuba verbliebenen Dissidenten loszuwerden. Trotzdem lieferte dieses Beispiel der Abwanderung Castro klare Hinweise darauf, welche Macht eine solche Aktion auf das Verhalten der Regierung der USA ausübte. Die beiden folgenden Einsätze der erpresserischen Migration bestätigen das.

Indizien weisen auch darauf hin, dass Castro als schwacher Akteur mit begrenzten politischen Optionen auf die gesteuerte Migration als eine Art asymmetrische Waffe setzte, die er einsetzen konnte, um zwischen seinem eigenen Regime und seinem ungemein mächtigeren internationalen Gegner gleiche Verhandlungsbedingungen zu schaffen. Doch wie vorhergesagt, war es nicht das Mittel der ersten Wahl. Sowohl 1980 als auch 1994 versuchte Castro, die USA zu Verhandlungen zu bewegen, *bevor* er die

Abwanderungen auslöste. Castro selbst machte im Dezember 1984 – vier Jahre nach Ende der Mariel-Krise – in einer Fernsehrede geltend, die USA hätten sich Mariel selbst zuzuschreiben, weil sie Kuba keine andere Wahl gelassen hatten:

> Die USA hörten nicht damit auf, Kubaner zu ermuntern, ihr Land illegal zu verlassen. Wir haben sie viele, viele Male gewarnt, diese Strategie nicht als politische Waffe zu benutzen; denn so kam es, dass asoziale Elemente alle möglichen Verbrechen begingen – sie verübten Morde, stahlen Boote, kaperten Schiffe –, und wenn sie die USA erreichten, wurden sie nicht bestraft. Wir warnten sie viele, viele Male, dass wir gezwungen wären, Maßnahmen gegen diese Strategie zu ergreifen, dass wir etwas unternehmen mussten, um diese Situation zu beenden, und dass die Situation zu Schwierigkeiten führen musste, bis es schließlich zu den Ereignissen in Mariel kam. [461] › Hinweis

Castros Zögern, die nötigende Migration einzusetzen, mag darauf zurückzuführen sein, dass er dann mitunter größere Abwanderungen als geplant oder gewünscht in Gang setzte. »So stellte die kubanische Regierung zum Beispiel 1965 fest, dass sie Probleme bei der Kontrolle bekam, sobald die Bootskrise einmal begonnen hatte.« [462] › Hinweis »Zu viele Kubaner nahmen ihn [Castro] beim Wort, ließen einfach ihre Arbeit im Stich und machten sich auf den Weg nach Camarioca.« [463] › Hinweis Das hielt Castro trotzdem nicht davon ab, diese Strategie wieder und wieder anzuwenden. 1980 war Fidel daran »interessiert, vielleicht 20 000 bis 30 000 unzufriedene Kubaner loszuwerden, aber am Ende verließen 125 000 Menschen die Insel.« [464] › Hinweis 1994 dagegen wurde die Abwanderung so eilfertig beendet, dass es kaum Zweifel geben kann, Castro habe mit beträchtlich niedrigeren Zahlen gerechnet.

Außerdem zog Castro in jedem dieser Fälle Nutzen aus den zu erwartenden Konflikten innerhalb der USA. Das heißt, es griff zu einer Taktik, die auf Agitation beruhte. Ehemalige Insider der Regierung, internationale Diplomaten und hohe US-Amtsträger haben alle festgestellt, dass Castro die Innenpolitik der USA aufmerksam verfolgte und »die begrenzte Macht eines Präsidenten, in vielen kritischen Situationen zu agieren« erkannte. »Dieses Wissen bestimmt jedes seiner strategischen Manöver.« [465] › Hinweis Castro erklärte auch, dass er sich des Wertes von unerwünschten Personen im Strom der Auswanderer bewusst war, weil sie

Konflikte schufen. In der Tat hatte Castro schon zwei Jahre vor Mariel »in seinem ersten Interview mit kubanischen Reportern erklärt, dass ›sie [die Vereinigten Staaten] nicht wollen, dass gewöhnliche Kriminelle [dorthin] kommen‹«.[466] › Hinweis

Castro griff überdies zu Maßnahmen, die zumindest im Rückblick maßgeschneidert erscheinen, um den USA direkt und indirekt Heucheleikosten abzuverlangen. Ich habe bereits erwähnt, dass nach Meinung des ehemaligen Vertrauten von Castro, Llovio-Menéndez, Castro »ein verstecktes Motiv« für die Auslösung eines Exodus hatte – als direkte »Antwort auf die Widersprüchlichkeit und Unentschlossenheit der Vereinigten Staaten« im Zusammenhang mit den Vorfällen in der peruanischen Botschaft.[467] › Hinweis Kurz gesagt, Castro war sich bewusst, dass die Ausnutzung solcher Widersprüche in den USA politische Konflikte auslöste und dass er allein in der Lage war, sie zu lösen.

Weitere Hinweise darauf, dass Castro sich der Heucheleikosten bewusst war und dass er den USA solche Kosten aufzwingen wollte, finden sich im Verhalten Kubas gegenüber den Bootsflüchtlingen aus Haiti im Frühjahr und Sommer 1980. Nicht nur wurde in Leitartikeln der staatseigenen *Granma* der Vorwurf einer ungleichen Behandlung von Kubanern und Haitianern erhoben, sondern die kubanische Regierung schickte auch über 1000 schiffbrüchige Haitianer in die Vereinigten Staaten, die im Osten Kubas gestrandet waren.[468] › Hinweis Außerdem versorgte man Haitianer, die versucht hatten, die Vereinigten Staaten zu erreichen, mit Nahrung und Wasser.[469] › Hinweis Wie die Berichterstattung in der *Granma* nahelegt, transportierte Castro absichtlich Haitianer in die USA, denn er wusste, sie würden sofort nach ihrer Ankunft im Lager Krome interniert werden. Castro wusste, er konnte einen Propagandacoup landen, wenn er diese Tatsache öffentlich machte und auf den deutlichen Unterschied zwischen seiner humanen Behandlung der Haitianer und der repressiven Reaktion der USA hinwies.[470] › Hinweis

Doch das Ergebnis war nicht in allen drei Fällen genau das gleiche. Zum einen war die Reaktion der Regierung Johnson am schnellsten und wirkungsvollsten. Das bedeutet, die Krise wurde zu niedrigen politischen – allerdings nicht finanziellen – Kosten und mit wenig inneren Turbulenzen

beigelegt. Im Gegenteil dazu schnitt die Regierung Carter in allen diesen drei Punkten besonders schlecht ab (die inneren Turbulenzen waren groß, ebenso die politischen und die finanziellen Kosten). Das mag ein Ergebnis von Carters persönlichem Führungsstil gewesen sein. Beobachter stellten fest, dass Carter wegen seiner »Entschlossenheit, detaillierte Entscheidungen ohne Bezug auf eine übergeordnete Strategie selbst zu treffen – und seine Bereitschaft, das immer und immer wieder zu tun« –, besonders schlecht auf den Umgang mit Krisensituationen vorbereitet war. [471] › Hinweis Wie der ehemalige stellvertretende Generalstaatsanwalt Renfrew erklärte, mag es aber auch eine unvermeidbare Folge der Tatsache gewesen sein, dass die Regierung Carter im Frühjahr 1980 zu viele Krisen am Hals hatte, um Mariel die Aufmerksamkeit zu schenken, die es verdiente. [472] › Hinweis Man könnte sogar argumentieren, die Tatsache, dass das Problem 1965 so schnell gelöst wurde, habe sogar zu der Fehlreaktion im Jahre 1980 beigetragen. Das heißt, die Krise von 1965 kam schnell und verschwand so schnell, dass zwar Castro daraus eine wirksame Lehre über die Anfälligkeit der USA für Nötigung gezogen hatte, doch diese hatten überhaupt nichts daraus gelernt. Castro war in allen drei Fällen mehr oder weniger erfolgreich.

Carioca endete zwar, bevor sich das Lager der Gegner von Flüchtlingen/Migranten stärker mobilisiert hatte, doch Briefe von Wählern und Nachrichten von Beamten der Regierung Johnson, die in Florida gewesen waren, weisen darauf hin, dass die Lage sehr schnell eskaliert wäre und große Schäden angerichtet hätte, wenn die Regierung Johnson nicht so schnell reagiert hätte. Castro hatte scheinbar vieles von dem bekommen, was er wollte, doch auch die USA schienen politisch gesehen gerade noch einmal davongekommen zu sein. Im Gegensatz dazu war 1980 das Szenario dramatisch und bescherte der Regierung Carter verheerende politische Kosten. Die kubanisch-amerikanische Gemeinde hielt während der gesamten Krise entschlossen daran fest, dass kubanische Migranten aufgenommen werden sollten. Doch dieses Engagement schwächte sich in der Krise etwas ab, besonders als das Ausmaß der monetären und sozialen Kosten erkennbar wurde, die mit der Integration von mehr als 125 000 ihrer Brüder und Schwestern – unter denen sich auch manche unliebsame

Dissidenten und Kriminelle befanden – verbunden waren. Im Jahr 1994 schließlich war selbst zu Beginn der Krise im Lager der Unterstützer der Migranten/Flüchtlinge das Interesse an der Aufnahme von Kubanern deutlich niedriger als zu Beginn der Mariel-Krise. Doch Gruppen, die sich immer noch für die Aufnahme von Kubanern einsetzten – etwa Mas Canosas CANF – waren weiterhin überaus engagiert; ihre Unterstützung geriet nicht ins Wanken, als sich die Krise zuspitzte. Gleichzeitig war die Zahl derer, die gegen den Einlass kubanischer Migranten waren, bereits zu Beginn enorm und stieg dann immer weiter an; denn sie wussten aus eigener Erfahrung, was die Mariel-Krise angerichtet hatte. Daher war die Regierung Clinton bei Beginn der Krise bis zu einem gewissem Maß anfällig für Nötigung und wurde es im Laufe der Zeit immer mehr – wie in Kapitel 1 vorhergesagt. (Diese Analyse ist in Schaubild 2.1 zusammengefasst.) [473] › Hinweis

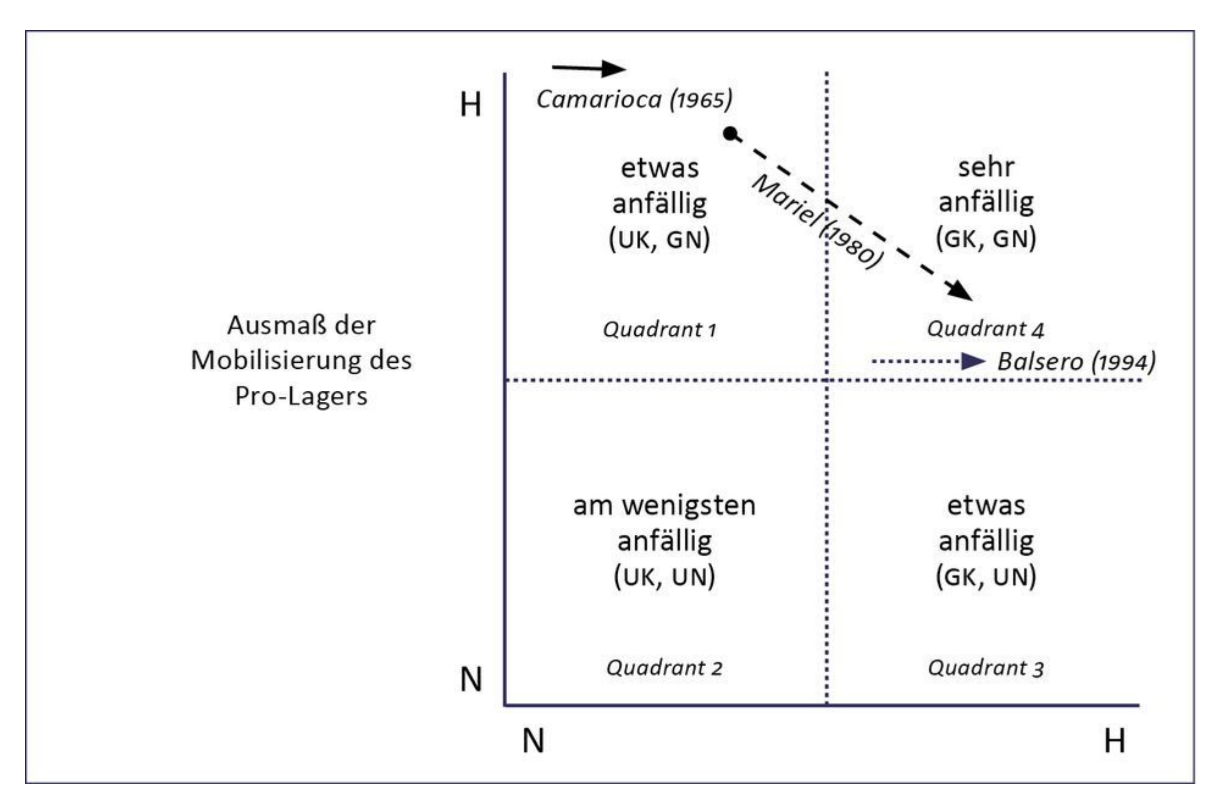


Schaubild 2.1 Anfälligkeit für Erpressung. GN: großer Nutzen; GK: große Kosten; UN: unklarer Nutzen; UK: unklare Kosten; H: hoch; N: niedrig

Ein paar abschließende Gedanken

Es liegt eine gewisse Ironie darin, dass die Krisen von 1980 und 1994 vermutlich vermeidbar gewesen wären, wenn die Vereinigten Staaten Castros anfängliche Aufforderungen zu Verhandlungen nicht kategorisch abgelehnt hätten. Wie Beobachter früher erklärt haben, zog Castro das Ventil »einer geordneten und länger anhaltenden Abwanderung der auffälligen und demonstrativen Variante« vor. [474] › Hinweis In beiden Fällen hätten geordnete und unauffällige Verhandlungen wahrscheinlich kaum mehr als kurze Blitze auf dem öffentlichen Radar ausgelöst, und es wären sowohl innenpolitische als auch internationale Krisen vermieden worden.

Doch die Entscheidung, Drohungen von Castro nachzugeben, nachdem er sie gemacht hatte, hätte offensichtlich sowohl im Hinblick auf den Ruf als auch auf die Glaubwürdigkeit ihren eigenen Preis gefordert. Das hätte wiederum Castro ermutigen können, den USA häufiger und mit immer größeren Forderungen zu drohen.

Hätte man jedoch die herrschenden ökonomischen und sozialen Bedingungen vor Ort in Kuba beobachtet, so hätte das möglicherweise zu früheren diplomatischen Interventionen geführt und sowohl 1980 als auch 1994 unnötige Demütigungen und innenpolitische Turbulenzen vermieden. Wie Christopher Mitchell in seiner Analyse der Fälle in Kuba und Haiti Anfang der 1980er Jahre schrieb, sind diplomatische Kontakte eine der wenigen Optionen, um die Manipulation von Abwanderungen zu verhindern. »Durch den zwischenstaatlichen Dialog, bei dem auf beiden Seiten gewöhnlich günstigere Verhandlungsspielräume vorhanden sind, lassen sich zwischenstaatliche Einigungen finden, die Migration innerhalb des Rahmens der regulären Gesetzgebung möglich machen.« [475] › Hinweis Die Geschichte zeigt, dass »jeder Präsident [von Dwight Eisenhower bis

Bill Clinton] zu der Schlussfolgerung kam, dass ein wichtiger Aspekt seiner Castro-Krise [am Ende] Verhandlungen erforderte.« [476] › Hinweis

Außerdem sei erwähnt, dass Castro, von einigen wenigen allgemein bekannten Ausnahmen abgesehen – einschließlich der vom April 1995, von der hier die Rede ist –, in der Regel seine öffentlich geäußerten Drohungen, die kubanischen Grenzen zu öffnen, wahrgemacht hat. Mit anderen Worten, es waren selten leere Drohungen. Engstrom schreibt in seiner Analyse der Antwort der Regierung Carter auf Mariel:

> Der ahistorische Ansatz der politischen Entscheidungsträger in der Carter-Administration ist besonders aufschlussreich, denn die Camarioca-Bootskrise lieferte maßgeschneiderte Beispiele für die Zustände, die zu einer früheren Bootskrise und zu den politischen Maßnahmen geführt hatten, mit denen die Johnson-Regierung reagierte. Die Camarioca-Bootskrise enthielt wichtige Lehren, doch die Regierung Carter hatte sie nicht zurate gezogen. Hätten die politischen Entscheidungsträger entweder vor oder während der Mariel-Bootskrise die Dynamik von Camarioca untersucht, dann hätten sie vielleicht aus der Geschichte gelernt und eine bessere Politik entwickelt. [477] › Hinweis

Diese Wertung behielt ihre Gültigkeit auch 1994 und mag im Übrigen heute noch gültig sein, denn Kuba wird immer noch von einem Mann namens Castro regiert.

3

»Jetzt sind die Flüchtlinge der Krieg«

Die NATO und der Kosovo-Konflikt

> Während die Zahl der Flüchtlinge, die auf den verschlammten, stinkenden Feldern schmachten, auf denen sie eingesperrt sind, mit unerträglichem Tempo steigt, haben die NATO-Länder ihre Tore geschlossen. Wir haben nichts gegen Bilder von ihnen im Fernsehen, doch die Menschen selbst sind nicht willkommen. Das würde die Sache viel zu persönlich machen … Sie sollen auf dem Balkan bleiben, sagen wir. Wir werden einen Scheck schicken.
> **ISABEL HILTON, englische Journalistin**

Am 24. März 1999 begann die NATO die erste Militärkampagne ihrer fünfzigjährigen Geschichte – einen Bombenkrieg wegen der winzigen jugoslawischen Provinz Kosovo. [478] › Hinweis Zwar war die NATO als Verteidigungsbündnis gedacht, doch ihre erste Mission war eine Offensive mit drei erklärten Zielen: »die ernsthaften Absichten der NATO zu demonstrieren, damit die serbische Führung die Notwendigkeit eines Kurswechsels begreift«, »eine noch blutigere Offensive gegen die unschuldigen Zivilisten im Kosovo zu verhindern« und »wenn nötig, die Fähigkeiten des serbischen Militärs, den Menschen im Kosovo Schaden zuzufügen, ernsthaft zu schädigen«. [479] › Hinweis

Es war aber eine Operation, die darin scheiterte – zumindest am Anfang – auch nur ein einziges dieser Ziele zu erreichen, und die tragischer- und ironischerweise tatsächlich die größte strategisch herbeigeführte Wanderungsbewegung in Europa seit dem Zweiten Weltkrieg auslöste. In weniger als nur zwei Monaten flohen 800 000 Menschen aus dem Kosovo oder wurden vertrieben.

In diesem Kapitel gehe ich der Frage nach, warum der damalige jugoslawische Präsident Slobodan Milošević im Frühjahr 1999 eine große Migrationskrise ausgelöst hat und was er sich davon versprach. Ich untersuche auch die grundlegende Frage, warum Milošević sich von den Bombardierungsdrohungen der NATO nicht abschrecken ließ und warum das Bündnis sich gezwungen sah, zu diesen Maßnahmen zu greifen.

Dieser Fall stellt einen lehrreichen Kontrapunkt zu den im vorigen Kapitel untersuchten Kuba-Krisen dar. In beiden Fällen versuchte ein schwacher, international ziemlich isolierter Staatsakteur, das Verhalten eines ungleich mächtigeren Ziels mithilfe migrationsgestützter Nötigung zu verändern. Gleichermaßen hat in beiden Fällen der Angreifer gehofft, den Druck dadurch zu fördern, dass er Aktionen ergriff, die in dem/den größeren Zielstaat(en) Unruhen schürten, während er die Abwanderung außerdem nutzte, um andere politische Ziele zu erreichen.

Doch während es sich in Kuba um, zumindest relativ gesehen, erfolgreiche bilaterale Fälle handelte, war die Kosovo-Krise von multilateralem Charakter – die Bundesrepublik Jugoslawien auf der einen Seite und die NATO-Mitglieder auf der anderen. Und am Ende war sie für den Erpresser weitgehend ein Misserfolg.

Zusammenfassend ist weiterhin anzumerken, dass die gängigste Erläuterung des Geschehens ist, dass Miloševićs Säuberungskampagne – von den Serben angeblich als Operation Hufeisen bezeichnet – ein wohlüberlegter Plan war, die Provinz von der albanischen Mehrheit [480] › Hinweis zu befreien und das Gebiet ungeachtet der Aktionen der NATO wieder unter serbische Herrschaft zu bringen. [481] › Hinweis

Die vorhandenen Belege stützen diese Interpretation jedoch nicht. Stattdessen legen sie nahe, dass der Hauptzweck der Kampagne nicht eine groß angelegte Säuberung der Provinz war, sondern die Vernichtung der

separatistischen Befreiungsarmee des Kosovo (UÇK). Obwohl die Hinweise nicht ganz schlüssig sind, legen sie doch nahe, dass er zur Erreichung seines Ziels eine zweigleisige Strategie bevorzugte, um die Befreiungsarmee zu vernichten und gleichzeitig ein Eingreifen der NATO zu verhindern.

Während die NATO durch Luftangriffe aktiv versuchte, Milošević abzuschrecken und ihn danach zu zwingen, seine militärische Offensive zu beenden, betrieb der jugoslawische Präsident sein eigenes intensives Spiel des Gegendrucks gegen die NATO und ihre Verbündeten. Doch für Milošević waren Flüchtlinge, nicht Bomben die politischen und militärischen Waffen der ersten Wahl. [482] › Hinweis

Auf *politischer* Ebene versuchte Milošević anfangs einen Angriff der NATO zu verhindern, indem er das Gespenst der Destabilisierung infolge einer massiven Abwanderung beschwor. Das geschah spätestens im Februar 1999, nachdem die Gespräche von Rambouillet fehlgeschlagen waren. Sichtbare Risse in der NATO gaben Milošević Grund zur Annahme, er könnte mit seinem Vorgehen Erfolg haben. [483] › Hinweis Nach dem Scheitern seiner Abschreckungspolitik versuchte er hartnäckig die Allianz zu spalten und in den Nachbarstaaten, die die Kriegsanstrengungen unterstützten, Ängste vor großen Flüchtlingswellen zu schüren. Er tat das im Bemühen, die NATO davon zu überzeugen, die Bombardierungen zu beenden, und zwar zu günstigeren Bedingungen, als die in Rambouillet angeboten worden waren. [484] › Hinweis

Militärisch scheint Milošević den Plan verfolgt zu haben, die gesteuerte Migration zu nutzen, um sich taktische Vorteile gegenüber der Rebellenarmee (UÇK) zu sichern und in der bedrängten Provinz selbst und an den Sammelpunkten in den angrenzenden Republiken Angriffe der NATO zu verhindern. Denn die Vertreibung – in der Absicht, Nachschublinien und Kommunikationswege abzuschneiden und die Möglichkeit der Aufständischen, sich unter Zivilisten zu verstecken, zu verringern – ist eine übliche Taktik bei der Bekämpfung Aufständischer. Daher wäre es selbst ohne das Eingreifen der NATO unvermeidlich in einem gewissen Ausmaß zu Vertreibungen gekommen. [485] › Hinweis Doch nach dem Beginn der Bombardierungen schwand jegliche Zurückhaltung,

die Milošević aus Furcht vor Vergeltungsschlägen der NATO geübt hatte, und er begann eine größere und vernichtendere Säuberungsaktion, als er ursprünglich geplant hatte. [486] › Hinweis Im Hinblick auf eine Unterbrechung der Operationen der NATO scheint die Absicht, die Nachbarländer mit Flüchtlingswellen zu überrollen, geplant worden zu sein, teils um die Möglichkeiten der NATO zu Offensiven einzuschränken, teils um die logistischen Kapazitäten der Allianz (und der Aufnahmeländer) zu überfordern. [487] › Hinweis

Im Rückblick mag Miloševićs Vertrauen in die gesteuerte Migration als Teil seiner Frühjahrskampagne töricht erscheinen, besonders wenn man bedenkt, dass er achtzehn Monate später gestürzt wurde und bald danach in Den Haag wegen Kriegsverbrechen unter Anklage stand. Doch viele Beobachter sind sich darin einig, dass Milošević nur über wenige aussichtsreiche Optionen verfügte. [488] › Hinweis Zu diesem Zeitpunkt war er in vielen internationalen Kreisen ein Paria; er war mit dem wachsenden Terror der UÇK-Rebellen konfrontiert und sah sich mit einem Ultimatum der mächtigsten Militärallianz der Welt konfrontiert, das einem Diktat gleichkam. Hätte er sich dem gebeugt, wäre es ihm unmöglich gewesen, die UÇK zu bekämpfen. [489] › Hinweis Unter diesen Umständen erschien ihm der Gegendruck durch die zwangsgesteuerte Migration vielleicht als lohnendes Spiel, besonders da es eine Zeitlang auch so aussah, als könne er gewinnen. [490] › Hinweis

Während ich Miloševićs gescheiterte Strategie (als treibende Kraft) untersuche, betrachte ich auch zwei andere, erfolgreichere Versuche erpresserischer Zwangsmigration, die zur gleichen Zeit unternommen wurden: einen vonseiten der UÇK, die die Unabhängigkeit anstrebte (und als Agent Provocateur agierte), und einen anderen vom benachbarten Mazedonien (in der Rolle des Opportunisten). Bei diesem Vorhaben kamen der UÇK und ihren Unterstützern einige NATO-Staaten zu Hilfe, die mit ihrem Verhalten Heucheleikosten verursachten. Die Rhetorik und schlechte Erfolgsbilanz in der Bosnien-Krise ein paar Jahre zuvor trieb die Allianz unausweichlich in Richtung einer Intervention, die unbeabsichtigt eine sehr

viel größere menschliche Katastrophe auslöste, als beinahe alle zu Beginn angenommen hatten.[491] › Hinweis

Ich gebe in diesem Kapitel zunächst eine kurze Beschreibung des Hintergrundes und der Ereignisse, die zu dem Konflikt führten. Dann liefere ich Hinweise, die das Argument stützen, Milošević habe ursprünglich versucht, Angriffe der NATO zu verhindern, indem er sich die Ängste der Frontstaaten vor Flüchtlingen zunutze machte und darauf setzte, dass diese Ängste dazu beitragen würden, den Zusammenhalt der NATO zu unterminieren und in den Nachbarstaaten, die die Kriegsanstrengungen unterstützten, Angst und Uneinigkeit heraufzubeschwören. Danach untersuche ich, wie und warum Milošević den Einsatz erhöhte und wie er versuchte, die NATO zur Beendigung der Bombardierungen zu zwingen, indem er Flüchtlinge als Waffen einsetzte, nachdem es ihm nicht gelungen war, ein Eingreifen der NATO zu verhindern, und während er seine Kampagne zur Vernichtung der UÇK weiterführte. Schließlich biete ich eine Erklärung dafür an, weshalb Miloševićs Strategie weitgehend fehlschlug, während die gleichzeitigen Versuche von Mazedonien und der UÇK zum Erfolg führten.

Hintergrund

Die unmittelbare Ursache des Kosovo-Konflikts 1999 war das Erstarken der UÇK Mitte der 1990er Jahre. Ihr Aufstieg folgte dem als Fehlschlag empfundenen gewaltlosen Aktivismus von Ibrahim Rugova und seiner Demokratischen Liga des Kosovo (LDK) bei seinem Bemühen, die Misere der unterdrückten Kosovo-Albaner zu lindern. Frustriert durch die unbedeutenden Erfolge Rugovas, begann die im Entstehen begriffene UÇK aktiv mit Attentaten auf serbische Beamte, die Polizei, prominente serbische Zivilisten und Kosovo-Albaner, die als jugoslawienloyal galten. [492] › Hinweis

Der ökonomische und politische Kollaps Albaniens 1997 – nach dem Zusammenbruch der berüchtigten Finanzspekulationen nach dem Schema der Pyramidensysteme – beförderte die Entwicklung der UÇK noch weiter, denn Waffendepots der albanischen Armee wurden geplündert und gelangten über die Grenze. [493] › Hinweis Nachdem die UÇK nun besser bewaffnet und ausgerüstet war, stiegen die Zahl und die Wirksamkeit ihrer Überfälle. Die serbischen Sicherheitskräfte reagierten darauf mit einem harten Vorgehen gegen vermutete Mitglieder der UÇK, und mit der sich immer schneller drehenden Spirale von Überfällen und Vergeltungsmaßnahmen wurde die Lage in der Provinz zunehmend von Gewalt geprägt. Am 4. Januar 1998 erklärte die UÇK, sie seien die »Streitkräfte der Kosovo-Albaner, und der bewaffnete Kampf um die Unabhängigkeit des Kosovo und seine Vereinigung habe begonnen«. [494] › Hinweis

Im Spätwinter kontrollierte die UÇK etwa die Hälfte der Provinz. In einem Versuch, den sich ausweitenden Aufstand niederzuschlagen, startete das jugoslawische Militär eine brutale Gegenoffensive, die bis März 1998 beachtliche Erfolge erzielte. [495] › Hinweis Der Preis für die Kosovo-

Albaner war hoch; viele Dörfer waren dem Erdboden gleichgemacht worden, und die Zahl der zivilen Todesopfer nahm immer mehr zu. Als Reaktion darauf verurteilten die EU und die USA öffentlich die serbische Offensive und schalteten sich als Vermittler ein. Doch die diplomatischen Bemühungen des Westens waren wenig erfolgreich. Die Vermittler waren nicht willens oder nicht fähig, ihren diplomatischen Aktivitäten mit der glaubhaften Androhung militärischer Schritte Nachdruck zu verleihen, und deshalb gelang es ihnen auch nicht, die Serben davon zu überzeugen, dass es ihnen mit dem Schutz der Kosovo-Albaner ernst sei. Bald darauf starteten die Serben eine neue Offensive, und im September 1998 war die UÇK – zumindest vorübergehend – als militärische Streitkraft weitgehend neutralisiert.

Die erneute serbische Offensive machte mehrere hunderttausend weitere Menschen zu Flüchtlingen und zu Vertriebenen innerhalb des Landes; viele von ihnen flohen nach Westeuropa und suchten dort Asyl. Diese Wendung der Ereignisse alarmierte die NATO, und sie intervenierte auf diplomatischer Ebene, um die Angriffe des serbischen Militärs im Kosovo zu beenden – diesmal mit der Drohung von Luftangriffen. Nach einer Reihe von Treffen im Oktober kam es zwischen Richard Holbrooke, dem US-Sondergesandten für den Balkan, und Präsident Milošević zu einer Einigung. So wurden die Luftschläge gegen Serbien zunächst verhindert, und dies ermöglichte es der großen Mehrheit der während der serbischen Offensive Vertriebenen, in die Heimat zurückzukehren. Im Gegenzug erklärten sich die Serben zu einer Waffenruhe bereit und verpflichteten sich, ihre Streitkräfte im Kosovo auf den Umfang von vor März 1998 zu verringern. [496] › Hinweis Sie stimmten auch der Anwesenheit von OSZE-Beobachtern zu, die die Einhaltung des Waffenstillstands überwachen sollten. Holbrooke sicherte zu, die NATO werde sicherstellen, dass die UÇK den Waffenstillstand ebenfalls einhalten werde. Leider war das nicht Teil des Abkommens – ein Schwachpunkt, der das Abkommen wahrscheinlich von Anbeginn an unterhöhlte. [497] › Hinweis

Die UÇK reagierte auf den Teilabzug der serbischen Streitkräfte nicht mit der Einstellung ihrer Aktionen, sondern rückte vor und verstärkte gleichzeitig ihre Terrorakte, wie die Beobachter von OSZE und der

Beobachtermission vor Ort (KDOM) dokumentiert haben. [498] › Hinweis UÇK-General Agim Çeku erklärte dazu: »Der Waffenstillstand war für uns sehr nützlich, er hat uns geholfen, uns zu reorganisieren, zu konsolidieren und zu wachsen … Wir wollten unsere Kräfte über ein möglichst großes Gebiet verteilen. Wir wollten UÇK-Einheiten und UÇK-Zellen im ganzen Kosovo.« [499] › Hinweis Anfang 1999 standen große Teile des Kosovo wieder unter der Herrschaft der UÇK. Die Serben erlebten eine Wiederkehr der Situation vor ihrer Offensive im Jahr zuvor. [500] › Hinweis Sie waren nun davon überzeugt, dass die westlichen Vermittler nicht in der Lage oder nicht willens waren, ihren Teil des Abkommens einzuhalten, und reagierten brutal und wirkungsvoll.

Mitte Dezember ergriffen jugoslawische und serbische Sicherheitskräfte die Initiative und griffen vermutete Stützpunkte der UÇK an. Dazu gehörte auch das Dorf Račak, wo es im Januar angeblich zu einem Massaker an 45 Zivilisten kam, das die internationalen Bemühungen um eine Beilegung des Konflikts sofort wiederbelebte. [501] › Hinweis In Rambouillet und Paris wurden Friedenspläne unterbreitet, doch diese waren für die Serben nachvollziehbar unannehmbar, wie viele (selbst in der NATO) zugaben. [502] › Hinweis Für die Beobachter der OSZE wurde sehr schnell deutlich, dass es keinen Frieden mehr gab, dessen Einhaltung sie hätten überwachen können, und sie zogen ab. [503] › Hinweis Kurze Zeit später startete die jugoslawische Offensive erneut, die Luftangriffe der NATO setzten ein, und die ethnische Säuberung begann erst richtig.

Wieso glaubte Milošević, er könnte gewinnen? Erkenne deinen Feind!

In seinem wegweisenden Werk über die Macht der Nötigung führt Thomas Schelling an: »Die nötigende Anwendung der Macht, Schaden anzurichten, besteht genau im Ausnutzen der Bedürfnisse und Ängste des Gegners.« [504] › Hinweis Die Führer der mächtigsten NATO-Mitglieder hatten ihrerseits entschieden, Milošević »brauche« wohl ein kleines Bombardement, bevor er ein »Nachgeben rechtfertigen« und dem Kosovo Zugeständnisse machen könne, ohne sein Gesicht zu verlieren. [505] › Hinweis

Außenministerin Madeleine Albright äußerte sich dazu am ersten Tag der Luftwaffenoffensive: »Ich sehe das nicht als eine langfristige Operation. Ich glaube, es ist etwas, das sich in relativ kurzer Zeit erreichen lässt.« [506] › Hinweis Wichtige Entscheidungsträger der NATO ignorierten Signale aus Belgrad, die darauf hinwiesen, dass Milošević nicht kampflos aufgeben würde. Kurzum, die NATO verkannte das wahre Wesen der »Bedürfnisse und Ängste« ihres Gegners und unterschätzte die Glaubwürdigkeit seiner Gegendrohungen. [507] › Hinweis

In dem Monat zwischen dem Scheitern in Rambouillet (22. Februar) und dem Beginn der Bombenangriffe der NATO (24. März) empfing Milošević zahlreiche Vertreter der Vereinigten Staaten, der Europäischen Union, der OSZE und der NATO. In dieser Zeit erklärte er unentwegt seine Bereitschaft, den Kosovo-Albanern Autonomie zu gewähren und an weiteren Verhandlungen teilzunehmen. Doch es bleibt unklar, ob er das ernst meinte oder nicht. [508] › Hinweis Gleichwohl war Milošević stark motiviert, eine Rückkehr zur Gewalt zu vermeiden. Michael Salla kam, lange bevor der Konflikt ausbrach, zu dem Schluss: »Die serbische

Regierung ist entschlossen, eine gewalttätige Konfrontation im Kosovo zu vermeiden, die weitere internationale Sanktionen nach sich ziehen würde, Mazedonien destabilisieren und sowohl eine Intervention Albaniens als auch einen größeren Balkankrieg heraufbeschwören könnte.« [509] › Hinweis
Kurzum, man kann vernünftigerweise davon ausgehen, dass Miloševićs bevorzugte Strategie – sowohl gegenüber den Kosovo-Albanern im Innern als auch international gegenüber der NATO – in der Abschreckung und nicht in einem Konflikt bestand. [510] › Hinweis

Doch nachdem er einem internen Feind gegenüberstand, bei dem Abschreckung nicht mehr wirkte (die UÇK), was sich in einem hohen Maß auf die Rhetorik und die Aktionen eines potenziellen äußeren Gegners (die NATO) zurückführen ließ, wurde Milošević klar, dass seine Lieblingsstrategie nicht länger eine brauchbare Option war. Dies lag daran, dass er, selbst wenn er bereit gewesen wäre, die Autonomie in Betracht zu ziehen, nicht bereit war, eine militärische Präsenz der NATO zu akzeptieren oder einer Unabhängigkeit des Kosovo zuzustimmen, wie sie auf den Konferenzen von Rambouillet und Paris vorgesehen worden war. [511] › Hinweis Milošević zeigte, dass er begriff, welche Konsequenzen die Nichterfüllung der Forderungen der NATO haben würde, und dass er bereit war, sie zu tragen. [512] › Hinweis

Gleichwohl ist es bei der Einschätzung dieser Bereitschaft erwähnenswert, dass Milošević überzeugende Gründe dafür hatte zu glauben, dass das Bombardement der NATO nicht lange andauern und dass die zu tragenden Kosten daher auch nicht bedeutsam sein würden. [513] › Hinweis Ein britischer Amtsträger drückte es so aus: »Sie glaubten, es würden fünf Marschflugkörper heransegeln und fertig. Selbst als ich mit dem jugoslawischen Minister in London sprach und die Drohung wiederholte, hat er sie nicht weiter ernst genommen. Er meinte dazu: ›Zwei Marschflugkörper lassen uns nicht einknicken.‹« [514] › Hinweis

Generalleutnant Mike Short von der amerikanischen Luftwaffe, der Kommandeur der Kampagne, berichtete ebenfalls: »Man hat mir immer wieder gesagt: ›Mike, eure Bombenangriffe werden nur zwei oder drei

Nächte dauern. Mehr kann die Allianz nicht durchhalten, mehr kann Washington nicht durchhalten.‹«[515] › Hinweis

Milošević́s Bestimmtheit – verstärkt durch die westliche Transparenz

Das Wissen um die weitverbreitete Furcht vor Flüchtlingsströmen

In starkem Kontrast zu der von der NATO selbst eingestandenen »Fehlfunktion der Imagination« wusste Milošević genau, was der Westen am meisten fürchtete – große Flüchtlingsströme und die regionale Destabilisierung –, denn die wichtigsten Vertrauensleute hatten es ihm gegenüber immer wieder betont.[516] › Hinweis Auf die Frage, ob das Bombardement das Maß der gesteuerten Migration im Kosovo steigern könne, erwiderte Richard Holbrooke: »Das ist bei Weitem unsere größte Angst.«[517] › Hinweis

Holbrookes Aussage war für Milošević kaum der erste Hinweis auf die Befürchtungen des Westens in Hinblick auf große Bevölkerungsströme.[518] › Hinweis Wie in Kapitel 1 dargelegt – und dessen war sich Milošević zweifellos bewusst –, waren Flüchtlinge in Westeuropa der unbeliebteste Anblick, seit Mitte der 1980er Jahre die Zahl der Asylbewerber lange Zeit steil angestiegen war. Seitdem waren auch die Angst vor und das Misstrauen gegenüber Fremden ganz allgemein gewachsen.[519] › Hinweis Ein Blick auf sieben Umfragen des *Eurobarometers* belegt, dass die Zahl der Europäer, die der Ansicht waren, es seien zu viele »Nichteuropäer« in

ihrem Land, in den 1980er und 1990er Jahren dramatisch gestiegen war. Es gab klare Mehrheiten in Deutschland und Italien, die diese Ansicht vertraten. [520] › Hinweis Bereits 1992, also noch vor dem Einsetzen der eigentlichen Flüchtlingswelle aus dem zerfallenden Jugoslawien, ergaben Umfragen, dass 78 Prozent der Deutschen die Einwanderungsfrage als das vordringlichste Problem in ihrem Land betrachteten. [521] › Hinweis In ähnlicher Weise kam eine Studie aus dem gleichen Jahr zu dem Ergebnis, dass Griechen Einwanderern feindseliger gegenüberstanden als andere Europäer. Das wurde durch die Umfrage des *Eurobarometers* von 1997 bestätigt, nach der 72 Prozent der Griechen der Aussage zustimmten, dass man »ausnahmslos alle Illegalen in ihr Heimatland zurückschicken soll« – der höchste Prozentsatz von allen 15 Teilnahmeländern. [522] › Hinweis

Ein weiterer Zustrom vom Balkan wurde allem Anschein nach als besonders unwillkommen betrachtet. [523] › Hinweis Eine britische Studie ergab, dass 80 Prozent der Flüchtlinge aus dem Kosovo, die zwischen 1997 und 1999 nach Großbritannien gekommen waren, Feindseligkeiten von Teilen der britischen Öffentlichkeit und der Presse ausgesetzt waren – und Großbritannien ist nicht einmal ein benachbarter Staat. [524] › Hinweis In den Frontstaaten waren Furcht und Feindseligkeit mancherorts besonders weit verbreitet. Marcello Foa, der außenpolitische Redakteur der Zeitung *Il Giornale,* schrieb dazu: »Die Menschen haben Angst, dass Hunderttausende von Menschen aus Albanien, wo sie bis zum heutigen Tag leben, nach Italien kommen. Auf der einen Seite will Italien gegen Milošević kämpfen. Auf der anderen Seite will die Öffentlichkeit [sic] Garantien, dass diese Menschen nicht alle in unser Land kommen.« [525] › Hinweis

Dass es solche Antipathien besonders bei Deutschen, Italienern und Griechen gab, wird Milošević ebenso wenig entgangen sein wie die potenziellen Auswirkungen auf die politischen Geschicke europäischer Regierungsführer. Beide Seiten kannten die potenziellen Gefahren, die von großen Flüchtlingsströmen ausgingen, zumal diese bereits begonnen hatten, den politischen Zustand des Kontinents in gewissem Maße zu verändern.

Milošević erkannte ebenfalls, dass viele westeuropäische Staatsmänner Flüchtlingsströme sowohl unter dem Aspekt der Sicherheit als auch von

einem politischen Standpunkt aus als Gefahr erachteten. Vor diesem Hintergrund scheint er darauf gesetzt zu haben, dass er sich die Ängste der Länder, die unmittelbar stärker betroffen sein würden als andere, ebenso zunutze machen konnte wie die Befürchtungen anderer, die dann betroffen sein würden, wenn sich die Krise über den Balkan hinaus ausbreitete. [526] › Hinweis Er schien es besonders auf drei NATO-Staaten abgesehen zu haben, weil sie im Falle von Massenabwanderungen wahrscheinliche Aufnahmeländer sein würden und weil sie öffentlich ihr Unbehagen über die militärische Taktik der NATO erklärt hatten.

Angesichts der geografischen Nähe waren die Griechen wegen der Aussicht eines NATO-Bombardements besonders alarmiert. Ein Regierungsvertreter sagte Ende Februar 1999 vorausschauend: »Bis jetzt haben sich die Serben aus Angst, einen Angriff der NATO zu provozieren, zurückgehalten. ›Wenn erst einmal die Bomben fallen, könnten sie jede Zurückhaltung verlieren.‹« [527] › Hinweis Tatsächlich nahm die griechische Besorgnis über Balkanflüchtlinge nicht erst mit der Kosovo-Krise ihren Anfang. Diese Ängste waren schon vor den Kriegen, die den Zerfall Jugoslawiens begleiteten, sichtbar geworden. 1991 verabschiedete die konservative Regierung als Reaktion auf die plötzlich hereinbrechende Welle (meist albanischer) Immigranten ein höchst restriktives Gesetz, das Einreise und Ausreise, Aufenthalt, Arbeit und Ausweisung von Ausländern regelte. [528] › Hinweis Aber Maßnahmen, die (zumindest im Prinzip) illegale Einwanderer fernhalten konnten, ließen sich nicht ohne Weiteres auf Menschen anwenden, die Zuflucht und Asyl suchten.

Margarita Kondopoulou meinte dazu:

> Zahlreiche [griechischen] Medien zeigten in der Zeit der Kosovo-Krise ihre offenkundige Besorgnis über den Zustrom von Albanern aus dem Kosovo nach Griechenland und Albanien. Und diese Besorgnis überschritt an bestimmten Punkten die Grenze zur Hysterie.
>
> Die feindselige Haltung gegenüber Albanern wurde in einer Reihe von Zeitungsartikeln, besonders in rechten Blättern, sichtbar, die, wie oben erwähnt, vor dem »Zustrom« einer großen Zahl von Albanern in unser Land warnten, mit denen die Griechen auf unabsehbare Zeit zurechtkommen müssten. Außerdem würde, laut einigen nationalistischen Stimmen, die Anwesenheit der Flüchtlinge in Albanien in vielen dortigen Dörfern mit mehrheitlich griechischer Bevölkerung zu Unruhen führen. [529] › Hinweis

Kurzum, die bestehenden einwandererfeindlichen Regelungen würden Griechenland im Kampf gegen einen plötzlichen und großen Zustrom wenig helfen, und sie würden überhaupt nicht helfen, wenn der Kosovo-Konflikt einen breiteren und potenziell destabilisierenden regionalen Konflikt auslösen würde. Diese Klage wurde von griechischen Politikern und Diplomaten in der Zeit vor den Bombenangriffen immer wieder vorgebracht, und die Serben waren nur zu gerne bereit, diese Ängste noch weiter zu schüren. [530] › Hinweis

Deutschland hatte während der Jugoslawien-Kriege 350 000 Flüchtlinge (vor allem Bosnier) aufgenommen – mehr als alle anderen EU Staaten zusammen – und fürchtete ebenfalls, die Hauptlast einer ausgewachsenen Krise im Kosovo tragen zu müssen. Ein Diplomat beschrieb die Situation folgendermaßen: »Deutschland hat das Gefühl, dass der Rest Europas nicht seinen Beitrag leistet. Es möchte, dass seine Partner es als ein europäisches Problem betrachten und nicht als ein deutsches Problem.« [531] › Hinweis Daher berief Deutschland ein eigenes Gipfeltreffen ein, während die Gespräche in Rambouillet scheiterten. Doch es war ein vergeblicher Versuch, Unterstützung um Initiativen zur Verteilung der Lasten des Flüchtlingsstromes zu starten. [532] › Hinweis Brian Rathbun zitiert den ehemaligen Staatsminister im Auswärtigen Amt Ludger Volmer: »Milošević hatte von Anfang an Deutschland als potenziell schwaches Glied der Allianz im Blick.« Denn: »Deutschland war wegen seiner geografischen Lage von dem Konflikt vermutlich stärker betroffen.« [533] › Hinweis Ferner bestand die große Sorge, dass Bombenangriffe die Koalitionsregierung spalten würden. In dem Bericht über eine Parteikonferenz ist zu lesen: »Es ist nicht das Schicksal des Kosovo, das im Kosovo entschieden wird, sondern das Schicksal der Grünen.« [534] › Hinweis Oder mit den Worten von Joachim Falenski, dem außenpolitischen Berater der CDU-Fraktion, es gab »einen anderen Faktor – die Flüchtlinge«. [535] › Hinweis Hanns Maull berichtet, dass die deutsche Regierung nach den Erfahrungen während des Bosnien-Kriegs besonders »wegen der Möglichkeit einer weiteren Flüchtlingswelle alarmiert war«. »Eindeutig war Deutschland das Land, in das die meisten

Menschen aus dem Kosovo gehen wollten, wenn sie nicht nach Hause zurückkehren konnten. Viele hatten Angehörige in Deutschland, und noch viele mehr sahen in Deutschland das Land ihrer Wahl.« [536] › Hinweis

Milošević scheint auch damit gerechnet zu haben, dass Italien ebenfalls versuchen würde, ein NATO-Bombardement zu verhindern. Nach dem Exodus der Albaner über die Adria im Jahr 1997 als Folge des durch die Finanzkrise verursachten Zusammenbruchs Albaniens schien das sehr wahrscheinlich. Die Erinnerung an diese noch nicht weit zurückliegende Krise sowie an die feindselige Reaktion der italienischen Öffentlichkeit darauf (die Presse bezeichnete den Zustrom häufig als »eine Invasion«) [537] › Hinweis wurde noch deutlicher durch die Erinnerung an die schwache Unterstützung vonseiten der Alliierten während dieser Krise. [538] › Hinweis Oswaldo Croci bemerkt dazu:

> Genauer gesagt hatte es [der italienische Ministerpräsident Massimo] D'Alemana mit folgenden Problemen zu tun. Erstens, die heterogene Zusammensetzung seiner Koalitionsregierung … Außerdem stand der linke Flügel seiner Partei der NATO immer noch skeptisch gegenüber und war anfällig für antiamerikanische Rhetorik. Zweitens, gab es eine traditionell pazifistische Strömung durch die Verbindungen zu Kirche und katholischen Verbänden. Drittens, die öffentliche Meinung. Sie würde auf lange Sicht vermutlich vom nahen Krieg beeinflusst werden. Manche Italiener konnten den Krieg buchstäblich sehen und hören, denn die meisten Einsätze wurden von Stützpunkten in Italien gestartet. [539] › Hinweis

Vor diesem Hintergrund traf D'Alema Anfang 1999 mit Präsident Clinton zusammen und erkundigte sich Berichten zufolge skeptisch nach den Eventualitäten für den Fall, dass die Luftangriffe der NATO keinen Sieg über Milošević bringen würden. »Das Ergebnis«, sagte D'Alema, »wären 300 000 bis 400 000 Flüchtlinge, die nach Albanien strömen und von dort über die Adria nach Italien. Was wird dann geschehen?« Wie berichtet wird, bestand die einzige Antwort der Regierung Clinton in dem Satz: »Wir werden weiter bombardieren.« [540] › Hinweis

Eine solche Antwort war für den italienischen Ministerpräsidenten ein schwacher Trost. Er wiederholte seine Bedenken am 24. März öffentlich und beschwor seine »europäischen Partner, ›Italien angesichts einer möglichen menschlichen Katastrophe nicht allein zu lassen‹. Selbst wenn ›die Notaufnahme der Flüchtlinge‹ in erster Linie ein Problem Italiens sein

würde, sollte sie als europäisches Problem angesehen werden‹«.[541] › Hinweis

Kurz gesagt, alle drei Führer der Frontstaaten glaubten generell, dass die eskalierende Krise im Kosovo jedem von ihnen gewaltige Kosten aufbürden würde – einschließlich der Möglichkeit des Endes ihrer Amtszeit – und, wenn überhaupt, nur wenige positive Ergebnisse zeitigen würde.

Die Manipulation und das Ausnutzen der bestehenden Uneinigkeit

Milošević wusste, dass in der NATO grundsätzlich Uneinigkeit über den im Kosovo einzuschlagenden Weg bestand,[542] › Hinweis weil die Presse im Vorfeld des Konflikts regelmäßig darüber berichtete[543] › Hinweis und weil Jugoslawien in der Allianz »Freunde« hatte.[544] › Hinweis Scheinbar hat Milošević versucht, die Uneinigkeit in der Allianz zu vergrößern, indem er das Unbehagen einiger europäischen Staaten angesichts der militanten Haltung der Vereinigten Staaten anheizte. Die serbische staatliche Nachrichtenagentur TANJUG meinte zu Rambouillet: »Es war deutlich erkennbar, dass ›die Amerikaner und Engländer‹ absolut an einer militärischen, kriegerischen Option festhalten, während besonders die Italiener ziemlich schwanken. Das war auch bei den Deutschen und Franzosen zu beobachten.«[545] › Hinweis

Als weiteres Zeichen dafür, dass Milošević die Italiener als besonders anfällig für seine Taktik erachtete, erschien in den ersten Kriegswochen – während des von Milošević einseitig erklärten Waffenstillstands – in der staatlichen Zeitung ein offener Brief an die italienische Regierung. Darin wurden die Italiener beschworen zu »zeigen, dass sie besser sind als die Faschisten« und sich von der »militärischen Aggression der ›amerikanischen NATO‹« loszusagen.[546] › Hinweis Daten von Meinungsumfragen, die zwischen dem 25. und dem 28. März erhoben

wurden, stützen diese Vermutung. Zu Beginn der Bombardierungen hielten nur 27 Prozent der Italiener und 56 Prozent der Deutschen »die Luftangriffe für gerechtfertigt, während die Griechen das Bombardement eindeutig verurteilten.« [547] › Hinweis Proserbische Medien in Griechenland sendeten auch »regelmäßig Liveübertragungen von zahlreichen Protestmärschen und Konzerten, die gemeinsam von politischen Parteien (hauptsächlich Oppositionsparteien), Gewerkschaften, anderen Aktivistengruppen und von der griechisch-orthodoxen Kirche veranstaltet wurden, was eine geeinte griechische Oppositionsfront unter Beweis stellte«. [548] › Hinweis

Die Verstärkung der Befürchtungen

Es scheint, als habe Belgrad auch versucht, transatlantische Zwietracht zu säen, indem es wiederholt andeutete, dass die Europäer die möglichen Folgen des Vorgehens der NATO im Hinblick auf die Flüchtlingssituation besser einschätzen könnten als die Amerikaner. Der Westen hatte seine Ängste vor den Folgen von Flüchtlingsströmen geäußert, und Milošević, die Mitglieder seiner Regierung und seine Repräsentanten bei der Presse reagierten mit vagen und weniger vagen Zusagen, diese Ängste wahr werden zu lassen. Der offene Brief eines serbischen Kolumnisten, der Anfang März in einer staatlichen Zeitung veröffentlicht wurde, veranschaulicht das deutlich. [549] › Hinweis Der Brief beginnt mit der Feststellung, dass »es innerhalb der Kontaktgruppe nicht nur Risse gibt, sondern dass fundamentale Meinungsverschiedenheiten im Hinblick auf die Krise und deren möglicher Lösung bestehen«. Er fährt fort:

> Die Sicht auf die Albaner kann in Washington, wo diese mit Taschen voller Dollars für bestimmte Senatoren und andere ankommen, nicht die gleiche sein wie beispielsweise in Rom, wo man die Boote voller verzweifelter und aggressiver albanischer Einwanderer zusammen mit der Shiptar-Mafia vor Augen hat, die, wie Dokumente der italienischen Behörden zeigen, bereits einige sizilianische Clans in die Knie zwingt. Nicht viel anders ist die Lage in Deutschland, Frankreich und selbst in Großbritannien, wo … *The Economist* unter der Schlagzeile »Tirana an der Themse« berichtet, dass Albaner, von ihren Drogenbossen organisiert, das »stolze Albion« unter dem Vorwand, sie suchten politisches Asyl, überrennen. [550] › Hinweis

Der Kolumnist nahm auch die näheren Nachbarn von Jugoslawien ins Visier und merkte an: »Die Europäer sollten sich Sorgen machen, denn die Amerikaner unterstützen die Albaner und deren extreme Forderungen und *schaffen damit die Ursache für eine Dauerkrise, die leicht auf Mazedonien und Griechenland übergreifen und die Türkei in den Strudel auf dem Balkan hineinziehen kann*«. [551] › Hinweis Einen Tag zuvor hatte ein anderer Kolumnist in einer ebenfalls staatlichen Zeitung ähnliche Warnungen geäußert:

> Es ist keine Frage gewöhnlicher lokaler Konflikte oder der Instabilität, die Jugoslawien provozieren. Es geht um *eine reale Möglichkeit, dass sich der Krieg über die Grenzen Jugoslawiens hinaus ausbreitet.* Wesentliche Bestandteile dieses Konflikts zwischen ethnischen Gruppen und religiösen Elementen sind politische Spiele, in die auch [sic] die NATO, die sogenannte Kontaktgruppe (Frankreich, Großbritannien, Italien, Deutschland und Russland) einbezogen sind und ein weiterer Akteur in der Gruppe, der zu seinem eigenen Vorteil handelt: die USA … Bei alledem ist erkennbar, dass eine militärische Regelung [sic] im Gange ist, für die eines Tages jemand wird zahlen müssen. … Das Scheitern bei den Gesprächen in Rambouillet ist *der Auftakt einer der neuen Welle von Migranten, die den regionalen Zerfall befördert und die fremdenfeindlichen Elemente anschürt, die im Konflikt präsent sind.* [552] › Hinweis

Der Kolumnist fuhr fort mit der Warnung: »Der Kosovo ist eine strategische Zone des Terrorismus und des Drogenhandels. … Es ist allgemein bekannt, dass Enver Hoxha, der kommunistische Führer Albaniens, diese terroristische innere Struktur förderte … und wenn wir all das zu der Tatsache hinzufügen, dass die meisten Terroristen Moslems sind, dann scheinen [sic] die Dinge eine ganz andere Dimension anzunehmen.« [553] › Hinweis Das war ein Meisterstück der Angstmacherei, maßgeschneidert, um die Alarmknöpfe besorgter westeuropäischer Politiker zu drücken: Die Drohung, die vom Kosovo ausgeht, bedeutet nicht nur Flüchtlinge, sondern Kommunismus, Drogenhandel und islamische Terroristen.

Auch die Bundesregierung in Belgrad äußerte direktere Warnungen einer bevorstehenden humanitären Katastrophe und der möglichen Ausweitung des Konflikts. Am 20. März, am selben Tag, als sich die OSZE-Beobachter aus dem Kosovo zurückzogen, veröffentlichte die Regierung in den staatlichen Presseorganen einen offenen Brief mit dem Hinweis: »Alle, die

mit Gewalt gegen unser Land drohen, tragen die Verantwortung für die humanitären Probleme, die aus der Anwendung dieser Gewalt entstehen.« Weiter hieß es in dem Brief: »Die Konzentrierung ausländischer Truppen an den Grenzen der Bundesrepublik Jugoslawien sowie die öffentlichen Androhungen der NATO von Gewalt gegen unser Land … könnten eine Bedrohung für Frieden und Sicherheit in einer weiten Region Südosteuropas darstellen.« Diese Furcht war im Westen öffentlich artikuliert worden und weit verbreitet. [554] › Hinweis Einen Tag zuvor hatte der jugoslawische Außenminister in einem Brief an den Präsidenten des UNO-Sicherheitsrats appelliert, er solle den Rückzug der NATO-Truppen von den Grenzen Jugoslawiens fordern, denn das würde »zu einem Nachlassen der Spannungen und zur Beseitigung unvorhersehbarer Gefahren für Frieden und Sicherheit in der Region beitragen«. [555] › Hinweis

Milošević sprach selbst Warnungen und Drohungen aus, besonders gegenüber Deutschland, Italien, Griechenland und dem benachbarten Mazedonien. So sagte er Anfang März 1999 zum deutschen Außenminister Joschka Fischer, er könne den Kosovo innerhalb einer Woche menschenleer machen. [556] › Hinweis Ähnliche Warnungen erhielt Lamberto Dini, der italienische Außenminister. [557] › Hinweis Am Tag vor Beginn der Bombardierungen drohte Milošević in einem offenen Brief: »Jeder, der versucht, Lösungen mit Gewalt zu erzwingen, muss die Verantwortung für Aktionen gegen die Friedenspolitik übernehmen und die sich daraus ergebenden Konsequenzen tragen.« [558] › Hinweis Doch die deutlichsten Worte fand Vojislav Šešelj, der »fanatische Nationalist« und Vizepremierminister, zu den Optionen, die die Serben im Falle einer Bombardierung durch die NATO hätten. Auf einer Kundgebung warnte Šešelj, Serbien werde auf Bomben mit einem serbischen Angriff auf den Kosovo antworten, und: »Wenn die NATO Bombenangriffe fliegt, wird nicht ein einziger Albaner im Kosovo übrig bleiben.« Nur vier Tage zuvor hatte Generalleutnant Nebojša Pavković, Kommandant der Dritten Armee im Kosovo, gewarnt, dass sich Jugoslawien, werde es angegriffen, »die im Kosovo übrig gebliebenen Terroristen vornehmen wird«. [559] › Hinweis

Daher kann man zu dem Schluss kommen, dass Belgrad zwischen dem Ende der Konferenz in Rambouillet am 22. Februar und dem Beginn des Bombardements durch die NATO am 24. März versuchte, dem Westen zu signalisieren, dass es mit Gewalt auf eine Provokation antworten werde, und zwar so, dass in den potenziellen Aufnahmestaaten Angst und Panik hervorgerufen werden. Zugegeben, manche Drohungen waren vage, und andere hätte man leicht als Prahlerei oder interne Propaganda auffassen können. Doch es ist auch wahr, dass Milošević erkannte, dass solche Drohungen in den Hauptstädten bestimmter NATO-Staaten und benachbarter Länder auf Resonanz stoßen werde. [560] › Hinweis Es zeigte sich dann auch eindeutig, dass einige der politisch Verantwortlichen die Signale richtig verstanden. Neben der Besorgnis, die Griechenland und Italien geäußert hatten, warnten sowohl der slowenische Präsident Milan Kučan als auch der mazedonische Präsident Kiro Gligorov die NATO, Milošević könnte eine Massenvertreibung auslösen. [561] › Hinweis

Selbst die unabhängigen jugoslawischen Medien begriffen, dass Milošević die Macht strategischer Vertreibung kannte. Drei Tage nach dem Beginn der Bombardierungen schrieb der Belgrader Journalist Braca Grubačić in seiner Kolumne: »Milošević wird versuchen, den ganzen Südbalkan zu destabilisieren und den Konflikt auf Mazedonien, Bosnien und Albanien auszuweiten, um seine Gegner in der NATO in Angst zu versetzen. Er plant, eine große Zahl von Albanern aus dem Kosovo zu vertreiben, damit Westeuropa reagiert, denn dort weiß man schon jetzt nicht, was man mit den Massen albanischer Flüchtlinge und vorgeblichen Asylsuchenden anfangen soll.« [562] › Hinweis Und General Wesley Clark behauptete – zumindest im Nachhinein –, dass man zur Zeit von Rambouillet in Washington damit anfing, »die richtigen Fragen zu stellen, einschließlich der Frage: ›Was ist, wenn die Serben ihre Drohungen wahrmachen und sich an albanischen Zivilisten rächen?‹« [563] › Hinweis Die Aussage Clarks weist auf zwei wichtige Dinge hin: erstens, dass Milošević und/oder seine Vertreter damit gedroht hatten, Abwanderungen in einer so transparenten Art in Gang zu setzen, dass zumindest ein paar Leute in Washington begreifen würden, dass er versuchte, ihr Verhalten zu beeinflussen; und zweitens, dass trotz späterer Beteuerungen des Gegenteils

Ende 1998 die systematischen Angriffe auf die Zivilbevölkerung noch nicht begonnen hatten.

Gesendete, aber nicht empfangene Signale?

Trotz der diversen Drohungen und Mahnungen aus Belgrad, der besorgten Anfragen potenzieller Aufnahmestaaten und direkter Warnungen der Nachbarstaaten Jugoslawiens versäumte es die NATO, sich darauf vorzubereiten, dass Milošević möglicherweise zum konzertierten Einsatz von Flüchtlingen als asymmetrische Waffe greifen würde. Nicholas Morris, Sondergesandter des UNHCR, schreibt dazu:

> Wie beinahe jeder westliche Entscheidungsträger und Kommentator, ja wie nahezu die meisten Kosovo-Albaner, hatte das UNHCR die Massenvertreibung der Mehrheit der ethnischen Albaner des Kosovo nicht vorausgesehen. Dass wir nicht die Einzigen waren, ist keine Entschuldigung. Doch in den Tagen vor dem Beginn des Exodus setzten die internationale Gemeinschaft und besonders die westlichen Regierungen auf Frieden und drängten das UNHCR, sich auf die baldige Umsetzung der Abkommen von Rambouillet vorzubereiten. [564] › Hinweis

»Viele von denen, die Milošević beobachteten, waren der Auffassung, ein paar Bomben würden genügen [ihn so weit zu bringen, dass er kapitulierte] … Was niemand vermutete und niemand voraussetzte, war, dass er versuchen würde, das Gebiet von seiner ethnischen Mehrheit zu säubern«, räumte ein anderer hoher NATO-Beamter ein. [565] › Hinweis Und der vorgewarnte Joschka Fischer sagte später, er bedauere, Milošević nicht ernst genommen zu haben, als der jugoslawische Staatspräsident erklärte, er könne den Kosovo in kurzer Zeit menschenleer machen. [566] › Hinweis Der französische Außenminister Hubert Vedrine gab zu: »Wir hatten erwartet, dass die serbische Armee alle Stellungen der UÇK angreifen und dass die UÇK einen Guerillakrieg beginnen würde. Das glaubten wir. Und die meisten Experten glaubten, die UÇK würde länger durchhalten. Aber die

meisten Experten unterschätzten, dass die kollektive Erinnerung an die Massaker auf dem Balkan genügte, um eine Massenmigration in Gang zu setzen.« [567] › Hinweis

Von größerer Bedeutung ist jedoch das Unvermögen der NATO, zu begreifen, dass Milošević sich des Mittels einer gesteuerten Zwangsmigration bedienen werde, denn dies war einer der Gründe, weshalb sein Versuch, die Allianz von einem Eingreifen abzuhalten, zum Scheitern verurteilt war. Wie Schelling anmerkt: »Man muss dem Gegner zu erkennen geben, welche seiner Verhaltensweisen zu Gewaltanwendung führt und was er tun muss, damit es nicht dazu kommt. Das Opfer muss wissen, was erwünscht ist, und man sollte wohl auch dafür sorgen, dass es weiß, was nicht erwünscht ist.« [568] › Hinweis Die NATO hatte nur ein Szenario entwickelt – bei dem Miloševićs diplomatische Unnachgiebigkeit einem Rückzieher weichen würde, sobald der Einsatz erhöht würde, und deshalb blieb kein Raum zum Verhandeln, einem Schlüsselelement einer erfolgreichen Druckpolitik. [569] › Hinweis

Obwohl Milošević wenig von dem erreichte, was er sich wünschte, bekam er am Ende doch ein besseres Abkommen, als ihm in Rambouillet angeboten worden war. [570] › Hinweis Es bleibt die Frage, ob die NATO, wenn sie auf die Signale aus Belgrad gehört und ihren Gegner realistischer eingeschätzt hätte, in der Lage gewesen wäre, die Kosten für das schließlich erzielte Ergebnis im Voraus einzuschätzen. Die Belege deuten auf ein »Ja«. [571] › Hinweis Kevin Tebbit, Staatssekretär im britischen Verteidigungsministerium, erklärte: »Das Ziel war es, ihn davon zu überzeugen, dass er sich verrechnet hatte. Das Ganze war zur Abschreckung geplant – mit dem Druck der Bombardierung. Es war nie als Kriegsstrategie gedacht. Die Schnelligkeit, mit der er die ethnische Säuberung einleitete, hat uns alle überrascht. Wir haben nicht vorhergesehen, wie gründlich und wie schnell er vorgehen würde. Ich frage mich seither, ob wir das nicht hätten besser vorhersehen müssen.« [572] › Hinweis Und obwohl General Clark hier als Besserwisser auftritt, weist er auch darauf hin, dass es Leute gab, die genau dies getan hatten. So berichtet er anderwärtig von einem Gespräch mit Madeleine Albright vor dem Krieg

und sagt, er habe dem Außenministerium unverblümt gesagt, wenn die NATO Bomben abwürfe, dann würden die Serben die Zivilbevölkerung angreifen, denn »das haben sie für diesen Fall ja angekündigt … Es wird einfach einen Wettlauf geben: unsere Luftangriffe und die Schäden, die wir ihnen zufügen können, gegen das, was sie am Boden anrichten können. Aber auf kurze Sicht können sie das Rennen gewinnen«. [573] › Hinweis

Abschreckung führt zu Nötigung: Warum sich die Offensive nach Beginn der Bombardierung ausweitete

Miloševič erhöht den Einsatz

Trotz damaliger gegenteiliger Behauptungen stimmt man heute weitgehend darin überein, dass die Bombenangriffe der NATO den jugoslawischen Streitkräften die Motive und die Gelegenheiten zu einem weit grausameren Vorgehen lieferten, als man es sich ursprünglich vorgestellt hatte. Einiges deutet darauf hin, dass Milošević die Taktik wechselte, nachdem er die NATO nicht hatte abschrecken können. Er versuchte sie zur Einstellung der Bombenangriffe zu zwingen, indem er seinen Gegnern einen Vorgeschmack auf das gab, was sie angeblich »am meisten fürchteten«, nämlich eine massive Flüchtlingskrise. Zwar gibt es nur Indizien dafür, doch offenbar rechnete Milošević sich aus, dass nun, nachdem die Bombardierung begonnen hatte, seine beste Aussicht auf Erfolg darin bestand, sich mit großer Schnelligkeit seinem wichtigsten Ziel zuzuwenden, nämlich die UÇK vernichtend zu schlagen – in der Gewissheit, damit eine nicht unbedeutende Zahl von Flüchtlingen zu schaffen – und dann bei Friedensverhandlungen auf eine Position relativer Stärke zurückzugreifen.

[574] › Hinweis (Wie die folgende Analyse zeigt, waren Muster und Zeitablauf der Abwanderung mit einer solchen Strategie konsistent.)

Mit ziemlicher Sicherheit setzte Milošević darauf, dass im Laufe der Zeit Uneinigkeit und Zwistigkeiten innerhalb der NATO [575] › Hinweis – und im Gerichtssaal der öffentlichen Meinung – die Allianz dazu zwingen werde (bedingt auch durch die voneinander abweichenden Ansichten einzelner Mitgliedstaaten), sich mit zwei Problemen gleichzeitig zu befassen: der Bombardierung und den Flüchtlingsströmen. [576] › Hinweis Das amerikanische Verteidigungsministerium räumte Ende 1999 in seinem *Kosovo After Action Report* ein: »Da Milošević nicht in der Lage war, die überlegenen militärischen Fähigkeiten direkt herauszufordern«, habe er zu einem »indirekten Mittel« der Einflussnahme gegriffen, der vorsätzlichen »Auslösung großer Flüchtlingsströme, um eine humanitäre Krise heraufzubeschwören«. [577] › Hinweis Miloševićs Angebot vom 3. April eines teilweisen Truppenabzugs aus dem Kosovo, gefolgt von seiner Entscheidung vom 6. April, einseitig einen Waffenstillstand auszurufen, [578] › Hinweis weist – zusammen mit seiner Verlautbarung, er habe zu diesem Zeitpunkt seine Ziele in Hinblick auf die UÇK erreicht – ebenfalls darauf hin, dass dies seine Absicht war.

Was auch immer seine genauen Absichten gewesen sein mögen, Miloševićs Aufgabe wurde nach dem Beginn des Bombardements durch die NATO noch schwieriger, denn der Einsatz und die Kosten für ein Nachgeben waren für beide Seiten höher geworden. Eine gewünschte Reaktion durch Gewaltmaßnahmen zu erreichen ist in der Regel schwieriger und problematischer als durch Abschreckung, denn die Kosten für die Erfüllung der gegenerischen Forderungen steigen dadurch beträchtlich. Im Gegensatz zur Abschreckung wird mit Gewaltmaßnahmen das Ansehen der unter Druck gesetzten Staaten direkter angesprochen; bei Gewaltmaßnahmen »ist ein Staat, der sein Prestige und seine Ressourcen öffentlich auf ein bestimmtes Verhalten verpflichtet hat, aufgefordert, [dieses Verhalten] jetzt aufzugeben«. [579] › Hinweis Milošević hatte die Größenordnung seiner selbst gestellten Aufgabe nicht erkannt, denn er konnte das neue und komplexe Zusammenspiel nicht ermessen, das aus

dem Gebrauch von Zwang geboren wurde. Die Kurzsichtigkeit der NATO mag zum Versagen der Abschreckung geführt haben, doch Miloševićs Raffinesse führte zu einem Konflikt von weit größerer Grausamkeit, als beide Seiten vorausgesehen hatten.

Zeitablauf und Muster der Abwanderungen

Wann begann die Vertreibung?

Die These, Milošević habe die Strategie seiner Offensive gewechselt und »demografische Bomben« auf den NATO-Schauplätzen in Mazedonien und Albanien erst *nach* Beginn der Luftangriffe geworfen, beruht auf mehreren Fakten. [580] › Hinweis

1. Am 22. März – zwei Tage *bevor* die Allianz ihre Bombenangriffe begann – forderte die NATO in stillschweigender Anerkennung der Tatsache, dass die Säuberung noch nicht richtig begonnen hatte, die UÇK auf, »von Terrorakten gegen Serben im Kosovo abzusehen, um Belgrad keinen Vorwand für eine ethnische Säuberung zu liefern«. [581] › Hinweis
2. Die ersten Meldungen über Massenvertreibungen tauchten erst Tage *nach* dem Beginn der Bombardierungen auf. [582] › Hinweis
3. Erst mehrere Tage *nach* dem Einsetzen der Luftangriffe trafen beträchtliche Mengen von Flüchtlingen an den albanischen und mazedonischen Grenzen ein. [583] › Hinweis Tatsächlich unterrichtete der Vertreter des UNHCR in Tirana zwei Tage nach den ersten Bombenangriffen Diplomaten, das Personal der UNO und den Leiter des staatlichen albanischen Flüchtlingsbüros darüber. Man sprach über die wenigen Neuankömmlinge (an diesem Tag hatte es keine gegeben) und den Stand der Vorbereitungen. Keiner der Anwesenden zeigte sich

besorgt oder ließ erkennen, dass er an eine drohende Krise glaubte. [584] › Hinweis

4. Wie die nun folgende Analyse zeigt, weisen das Muster und der zeitliche Ablauf der Abwanderungen darauf hin, dass die Vertreibungen (zumindest bei Kriegsbeginn) von strategischen und taktischen Bedürfnissen diktiert wurden.

Abwanderungsmuster

Statistische Auswertungen der Muster der Abwanderungen zeigen, dass sie in drei verschiedenen Zyklen auftraten, zwischen denen Phasen einer relativ geringen Aktivität lagen. Phase eins vom 24. März bis 6. April; die meisten Flüchtlinge kamen vom westlichen und südwestlichen Kosovo. Phase zwei vom 7. bis 23. April: Die meisten Flüchtlinge kamen aus Orten in der Mitte oder im Norden. Und Phase drei vom 24. April bis 11. Mai: Die meisten Flüchtlinge kamen von Orten im Westen und im Süden. [585] › Hinweis

PHASE EINS Im ersten Zyklus (vom 24. März, als das Bombardement begann, bis zum 6. April, als Milošević wegen des orthodoxen Osterfests seinen Waffenstillstand erklärte) kam es zur größten Abwanderung; hauptsächlich im Peć-Prizren-Korridor. [586] › Hinweis Die Art der Abwanderungen in Phase eins deutet stark darauf hin, dass sich Miloševićs Feldzug ursprünglich in erster Linie gegen die UÇK richtete. Die NATO räumte dies wahrscheinlich unbeabsichtigt am Ende dieser Phase ein, als sie Milošević beschuldigte, trotz seiner einseitig ausgerufenen Waffenruhe weiterhin »Militäraktionen gegen die Aufständischen durchzuführen«. [587] › Hinweis Besonders stark waren die Flüchtlingsbewegungen in strategisch bedeutsamen Orten (entlang der albanischen Grenze); [588] › Hinweis viele davon waren als Stützpunkte der UÇK bekannt und wurden daher zum Ziel schwerer Angriffe.

In dieser ersten Phase der Vertreibung scheint das strategische Ziel darin bestanden zu haben, die Flüchtlinge über die Grenzen auf die unter Beschuss durch die NATO stehenden Gebiete zu treiben. [589] › Hinweis Jugoslawische Truppen räumten zwei Städte (Pec und Prizren) und über 750 Quadratkilometer. Dies führte zu einer großen Überraschung und Verunsicherung der NATO und der Nachbarstaaten Jugoslawiens, einschließlich Mazedonien; das Land schloss seine Grenze, bis die Allianz versprach, nahezu 100 000 Flüchtlinge auszufliegen und Mazedonien beträchtliche finanzielle und logistische Hilfe zu leisten. [590] › Hinweis

PHASE ZWEI Es ist schwieriger zu erklären, was genau in der Mitte von Phase zwei (ungefähr vom 7. bis zum 23. April) geschah. Doch die vorliegenden Hinweise deuten darauf hin, dass Milošević wahrscheinlich immer noch Abwanderungen auf taktisch, wenn nicht sogar strategisch wichtige Weise manipulierte. [591] › Hinweis Die Fluchtbewegungen konzentrierten sich auf die Gemeinden im Norden und in der Mitte, obwohl es auch zu beträchtlichen Abwanderungen in Gegenden im Südwesten kam, die zuvor Zielscheibe der jugoslawischen Kräfte gewesen waren. [592] › Hinweis In vielen der Gemeinden, die in Phase zwei angegriffen wurden, gab es eine bedeutsame Präsenz der UÇK, ganz besonders in Srbica in der Region Drenica im Zentralkosovo. Nach Angaben der OSZE war dies von Anfang an ein »Kerngebiet« der UÇK-Aktivitäten. [593] › Hinweis Hin und wieder wurden die Flüchtlingsströme angehalten und wieder in Bewegung gesetzt, und sie wurden zu bestimmten Grenzübergängen hin- oder von dort weggelenkt. [594] › Hinweis

PHASE DREI Zu Beginn der dritten Phase (ungefähr vom 24. April, die mit dem NATO-Gipfel aus Anlass ihres fünfzigjährigen Bestehens und der Ausdehnung der NATO Zielobjekte [wobei auch Milošević persönlich gemeint war] begann, bis zum 11. Mai, als er Russland, seinen wichtigsten Verbündeten, verlor) erkannte Milošević vermutlich, dass der Flüchtlingspoker keinen Erfolg haben würde. Der NATO-Gipfel lieferte nämlich überzeugende Hinweise darauf, dass die Allianz zumindest nicht unmittelbar vor dem Zerfall stand. In dieser Phase kamen die Flüchtlinge

hauptsächlich aus Gebieten im Süden und Südwesten. In Prizren gab es eine besonders große Abwanderung. Die Zahlen waren niedriger als früher, was zum großen Teil wahrscheinlich daran lag, dass viele Menschen bereits geflohen waren. [595] › Hinweis

Der Zeitablauf der Flüchtlingsbewegungen

Der zeitliche Ablauf der beobachteten Wanderbewegungen im Kosovo weist darauf hin, dass Serbien die Migration weitgehend unter Kontrolle hatte und sie nötigenfalls stoppen und wieder fortsetzen konnte, um zu versuchen, die NATO zur Einstellung der Luftangriffe zu zwingen. [596] › Hinweis Phase eins begann beispielsweise mit dem Start der Bombenangriffe der NATO und endete mit Miloševićs einseitig erklärter Waffenruhe während des orthodoxen Osterfests. Der nachlassende Flüchtlingsstrom wurde durch die überraschende Schließung der Grenzen gestoppt. Wie früher angedeutet, hoffte Milošević vielleicht, die NATO würde an diesem Punkt einem Kompromiss zustimmen, nachdem es ihr weder gelungen war, die jugoslawischen Streitkräfte zu stoppen, noch die Kosovo-Albaner vor der groß angelegten Vertreibung zu schützen. Ein Beobachter stellte bei seiner Beurteilung der damaligen Ereignisse fest:

> Milošević hat mit Unterstützung des russischen Ministerpräsidenten [Jewgeni] Primakow eine diplomatische Gegenoffensive gestartet, die ihn vernünftig, ja sogar moderat erscheinen lassen soll. Diese Maßnahme wird es kaum verfehlen, die bereits wankende Entschlossenheit der NATO weiter zu unterminieren. Obendrein hat er einen neuen Freund gefunden – den irakischen Präsidenten Sadaam Hussein [sic] –, einen Führer, der in der Kunst, militärische Niederlagen in politische Triumphe zu verwandeln, sehr bewandert ist. [597] › Hinweis

Nach der unmissverständlichen Zurückweisung der von ihm angebotenen Waffenruhe durch die NATO öffnete Milošević am 10. April erneut die Grenzen [598] › Hinweis und verstärkte damit den Eindruck, er habe die Kontrolle über zielgenau eingesetzte »demografische Bomben« in Gestalt

von Flüchtlingsgruppen, die er bei Bedarf auf den Weg schickte, um die Grenze unwiderruflich zu überqueren. [599] › Hinweis Beobachter vor Ort hatten das Gefühl, »dass der Strom der Flüchtlinge eindeutig gelenkt wurde«. [600] › Hinweis Das jugoslawische Militär trieb sie scheinbar wahllos durch den Kosovo. Wahrscheinlich geschah das auch deshalb, weil man die Menschen als Schutzschilde für Truppen und Material des jugoslawischen Militärs benutzte und um die Verbindungslinien offenzuhalten. [601] › Hinweis Und vermutlich wollte man der NATO signalisieren, dass auf dem Boden Milošević das Sagen hatte und nicht die NATO.

Schließlich ist es bemerkenswert, dass es Anfang Mai zu den letzten nennenswerten Flüchtlingsbewegungen kam. Zu diesem Zeitpunkt war Milošević vermutlich aus einer Reihe von Gründen klar, dass es an der Zeit war zu verhandeln. [602] › Hinweis Zum einen wurden beim G8-Gipfel in der ersten Maiwoche die groben Umrisse einer Übereinkunft festgelegt, die sowohl von Russland als auch vom Westen unterstützt werden konnten. [603] › Hinweis (Und nach einem viertägigen Geheimtreffen mit dem schwedischen Finanzier Peter Castenfelt kann Milošević kaum im Zweifel über die Absichten Russlands gewesen sein. [604] › Hinweis) Zweitens hatte auch die peinliche Bombardierung der chinesischen Botschaft am 7. Mai die Einheit und Entschlossenheit der NATO nicht beschädigt. Drittens setzte Präsident Jelzin am 13. Mai Ministerpräsident Primakow (einen entschiedenen Unterstützer der Serben) ab; das war für Milošević ein eindeutiges Signal, dass er seinen wichtigsten internationalen Verbündeten verloren hatte. Viertens erwies sich Deutschland am selben Tag nach einer heftigen Debatte im Bundestag als standhafter NATO-Partner, genauso wie Italien wenige Tage später, als es zu heftigen Tumulten in der Regierung kam. Fünftens, und das ist wahrscheinlich am aufschlussreichsten, erklärte sich in der zweiten Maiwoche eine ganze Reihe europäischer Regierungen zur Aufnahme von Menschen aus dem Kosovo bereit. Das machte deutlich, dass der Flüchtlingspoker eindeutig fehlgeschlagen war. [605] › Hinweis Kurzum, Anfang Mai muss Milošević gewusst haben, dass die Einheit der NATO trotz seiner Versuche, die Allianz zu erschüttern, nicht ins Wanken geraten war und dass weder Flüchtlinge noch innere Uneinigkeit die

Europäer zur Abtrünnigkeit bewegen würden. Daher gab es in der zweiten Maihälfte bis zum Ende des Konflikts im Juni entsprechend wenige Flüchtlingsströme.[606] › Hinweis

Warum schlug Miloševićs Strategie fehl?

Eine erfolgreiche Nötigung von Staaten verlangt, dass der Preis für das Nichteinverständnis so hoch ist, dass das Angriffsziel bereitwillig den Preis für das Nachgeben bezahlt. Die von Milošević mithilfe der Flüchtlinge eingeleiteten Maßnahmen waren daher unter anderem auch deshalb erfolglos, weil die Kosten der Zugeständnisse in diesem Fall mit der Zeit stiegen. Der (tatsächliche und der vermeintliche) Preis eines Einlenkens war für die NATO sehr viel höher als der, die Kampagne weiterzuführen. Dafür gab es zwei völlig gegensätzliche Gründe. Erstens hatte die Allianz den Preis ihres Nachgebens dadurch in die Höhe getrieben, dass sie ihr Prestige nahezu vollständig eingesetzt hatte, um ihren Bemühungen zum Erfolg zu verhelfen. Das Prestige der Allianz stand auch durch die Bemühungen einer Vielzahl von Gruppen auf dem Prüfstand – inländische und internationale NGOs, die UÇK und ihre Unterstützer sowie die Falken aus dem Lager der Menschenrechtsbewegung. Alle waren sehr bemüht, die Heucheleikosten der NATO wegen unterlassenen Handelns in die Höhe zu treiben. Zweitens war es der Allianz umgekehrt gelungen, die Belastung abzuschwächen, die Miloševićs demografische Bomben darstellten, indem sie deren Kosten vor der westlichen Öffentlichkeit weitgehend geheim hielt und zum Teil durch den Einsatz massiver und äußerst wirkungsvoller Public-Relations-Maßnahmen und Medienkampagnen auf Milošević abwälzte. Dadurch senkte sie die Kosten für ihr Versäumnis äußerst wirkungsvoll.

In gewisser Hinsicht ist es weniger von Bedeutung, wie die NATO auf Miloševićs Androhung einer Flüchtlingswelle reagierte, als die Tatsache, dass Milošević offenkundig versuchte, die Allianz mit einer solchen Drohung vor Angriffen abzuhalten. Denn Drohungen, selbst wenn sie wohlüberlegt sind und verstanden werden – was hier nicht der Fall war –,

sind immer nur ein Element im Kalkül eines Angriffsziels. Lawrence Freedman drückt es so aus: »Die Drohung selbst ist eine Variable unter vielen und nicht unbedingt die wichtigste: Man muss auch die auf dem Spiel stehenden Interessen, die grundlegenden politischen Trends, die Haltung der Verbündeten und so weiter berücksichtigen.« [607] › Hinweis

Die Bedeutung des Erhalts der NATO

In den 1990er Jahren bemühte sich die NATO lange Zeit, sich als Kernstück einer erweiterten Sicherheitsgemeinschaft und als Instrument zur Konfliktbewältigung innerhalb Europas und an dessen Peripherie neu zu definieren. [608] › Hinweis Sie unterstrich ihre Fähigkeit – ja sogar ihre Pflicht – zur Aufrechterhaltung von Stabilität sowie zur Sicherung von Menschenrechten und Demokratie als die wichtigsten Gründe für ihren Fortbestand.

Vielleicht brachte es Jamie Shea am treffendsten auf den Punkt, als er meinte: »Die NATO versteht, dass der Kosovo ein entscheidender Moment für die Zukunft der Allianz ist, denn er macht die Entschlossenheit der NATO deutlich, die Werte in ganz Europa zu verteidigen.« [609] › Hinweis In diesem Sinne glaubte man auch allgemein, wenn die NATO im Kosovo gegen einen Gegner versagt, der nicht viel besser ist als ein »Schulhofschläger«, der eine Bande von Raufbolden kommandiert, dann werde ihre Raison d'Ětre [Daseinsberechtigung] infrage gestellt, ihre Glaubwürdigkeit untergraben und ein Präzedenzfall geschaffen. [610] › Hinweis Tony Blair erklärte auf dem NATO-Gipfel: »Viele unserer Probleme sind von zwei gefährlichen und skrupellosen Männern geschaffen worden – Hussein und Slobodan Milošević … Deshalb ist einer der Gründe dafür, dass es so wichtig ist, diesen Kampf zu gewinnen, sicherzustellen, dass in Zukunft nicht andere den gleichen Fehler begehen.« [611] › Hinweis Selbst vor dem Beginn der Luftangriffe soll General Clark zu Madeline Albright gesagt haben, sie müssten das durchziehen, obwohl sie wussten, dass es für die Albaner im Kosovo schlimme Folgen haben werde, denn:

»Die Glaubwürdigkeit der NATO steht auf dem Spiel. Die Sache muss durchgezogen werden, und zwar erfolgreich. Es gibt keine echte Alternative.« [612] › Hinweis Selbst Henry Kissinger, der sich ursprünglich gegen die Operation der NATO ausgesprochen hatte, schrieb zwei Wochen nach ihrem Beginn: »Die NATO kann nicht überleben, wenn sie den Feldzug jetzt abbricht, ohne ihr Ziel, die Beendigung der Massaker, erreicht zu haben.« [613] › Hinweis Und einen Monat später äußerte sich Kissinger weiter:

> Es bestand von Anfang an eine Diskrepanz zwischen der Rhetorik und den Mitteln, sie zu untermauern. In ihren Äußerungen haben die Verbündeten Milošević auf pathetische Weise mit Hitler verglichen. Aber das erkennbare Zögern, Tote in Kauf zu nehmen, signalisierte, dass die Allianz nicht die notwendige Verpflichtung eingehen wollte, den schuldigen Tyrannen zu stürzen. Wenn das Ergebnis nun eine Art Kompromiss ist, wird Milošević unvermeidlich legitimiert sein und als zuverlässiger Gesprächspartner aus der Krise hervorgehen. Die NATO hat den Krieg mit einer Terminologie gerechtfertigt, die einen totalen Sieg erfordert, verfolgt aber eine Strategie, die sie zu Kompromissen nötigt. Dadurch hat sie sich selbst in eine Falle manövriert. [614] › Hinweis

Am Ende konnte die NATO keinen Fehlschlag hinnehmen, denn sie hatte den Grund für ihre Existenz zu eng mit der Kosovo-Mission verflochten. Im Wesentlichen machte das den Preis eines Rückzugs unbezahlbar. Ein Offizier der amerikanischen Luftwaffe drückte das so aus: »Es blieb eigentlich keine Wahl. Ich meine, Milošević war ein zweitklassiger Dreckskerl, ein Stück Sch… Glauben Sie auch nur einen Moment, wir [d. h. die NATO] hätten uns einfach auf den Rücken legen und tot stellen können?« [615] › Hinweis

Und Generalleutnant Short meinte dazu: »Wenn wir es zugelassen hätten, dass dieser Schlächter, Mörder und Diktator das mächtigste Bündnis der Erde besiegt, weil wir nicht den Mumm hatten, Kollateralschäden in Kauf zu nehmen, und nicht den Mumm hatten, den unbeabsichtigten Tod von Zivilisten in Kauf zu nehmen, dann hätten wir aufgehört, weiterhin als Allianz zu existieren.« [616] › Hinweis

Obwohl sich also viele europäische NATO-Mitglieder daran störten, dass sie militärisch auf die USA angewiesen waren, und sich immer wieder wegen der rücksichtslosen Dominanz der Allianz beklagten, waren sie doch nicht bereit, die NATO zusammenbrechen zu lassen. [617] › Hinweis Selbst

Jaques Chirac, ein ständiger und lautstarker Kritiker der NATO, verkündete auf dem jährlichen Gipfeltreffen: »Einigkeit und Entschlossenheit, total und einstimmig.« [618] › Hinweis Die Möglichkeit, dass ein echtes oder empfundenes Versagen der NATO im Kosovo für die Allianz den Tod bedeuten konnte, führte dazu, dass sich die europäischen Mitglieder (zumindest öffentlich) mit Kritik an der Kriegsführung zurückhielten und jeglichen Versuch unterließen, sich von der offiziellen NATO-Strategie zu distanzieren. [619] › Hinweis Ganz gleich wie viel es kosten würde, an der von den USA gesteuerten Allianz festzuhalten, offensichtlich war es in den Augen der Europäer billiger, als solche Kosten in Zukunft allein tragen zu müssen. [620] › Hinweis

Der Kraftmultiplikator der Heucheleikosten

Der Preis eines Rückzugs wurde von den internationalen Akteuren in die Höhe getrieben. Viele gehörten zur »Es-muss-etwas-getan-werden-Brigade«, wie Michael Ignatieff solche Gruppierungen nannte. [621] › Hinweis Diese Akteure – darunter Menschenrechtsorganisationen, Medienvertreter sowie die UÇK und deren Unterstützer – arbeiteten die ganze Zeit darauf hin, eine Deeskalation für die NATO unmöglich zu machen. Dabei erinnerten sie öffentlich an die potenziellen politischen Folgen einer Untätigkeit der NATO und die Folgen unangemessener NATO-Aktionen. So verlas etwa Holly Burkhalter, damals Mitglied der Gruppe Ärzte für Menschenrechte, Anfang April im Sender National Public Radio einen Text, in dem sie auf den Einsatz von Bodentruppen drängte, um einen, wie sie glaubte, sich anbahnenden Genozid zu verhindern. Sie erklärte: »Wenn Präsident Clinton es unterlässt, die nötigen schmerzlichen Aktionen zu unternehmen, um die serbischen Truppen aus dem Kosovo zu vertreiben, wird er als der Präsident in Erinnerung bleiben, in dessen Amtszeit es zu drei Genoziden kam.« [622] › Hinweis Später räumte

Burkhalter ein, dass sie sich im Hinblick auf den möglichen Völkermord im Kosovo geirrt habe, jedoch mit dem Hinweis, wenn man ewig darauf warte, bis es bewiesen ist, verhindere man es nicht. [623] › Hinweis

Die Eskalation der Kosten für die Führung

Die Regierungen in den Hauptstädten einiger NATO-Staaten verhedderten sich noch weiter im Netz potenzieller Heuchelei, als sie vor und während der Krise die Auflösung der NATO vorhersagten. Wie Dennis McNamara, Sondergesandter des UNHCR für den Balkan, es formulierte: »Wenn man einen Krieg – den ersten Krieg der NATO in Europa – zu einem hauptsächlich humanitären Krieg mit der Rückkehr der Flüchtlinge als Hauptziel erklärt, treibt man die politische Fieberkurve enorm in die Höhe.« [624] › Hinweis

Madeline Albright hatte 1998, noch bevor die Krise sich in einen Krieg verwandelte, versprochen: »Wir werden nicht tatenlos zusehen, wie die serbische Regierung im Kosovo das tut, was sie in Bosnien nicht länger ungestraft tun kann.« Bald darauf war sie jedoch gezwungen, die potenziellen Folgen einer Nichterfüllung dieses Versprechens einzuräumen. Albright sagte:

> Es war nicht nur generell ein Déjà-vu-Erlebnis im Hinblick auf das Thema, sondern wir saßen im selben Raum, in dem wir während der Gespräche über Bosnien gesessen hatten. Ich dachte, es oblag mir, meinen Kollegen mitzuteilen, *dass wir die Art Fehler, die wir im Fall Bosnien begangen hatten, nicht wiederholen durften, wo es viel Reden und keine Aktionen gegeben hatte, und dass die Geschichte sehr, sehr hart mit uns ins Gericht gehen würde.* [625] › Hinweis

Ähnlich äußerte sich auch Präsident Clinton, nachdem die Bombenangriffe begonnen hatten und die Flüchtlingszahlen stiegen.

> Wir müssen zu dieser Operation eine Menge harter Fragen beantworten, und ich bin ziemlich sicher, dass wir nicht jede zu jedermanns Zufriedenheit beantworten können. Doch ich stehe sehr viel lieber hier und spreche über dieses Unternehmen, als dass ich hier stehen würde, und

> Sie würden mich fragen, warum wir ethnischen Massenmord und ethnische Säuberungen zulassen und die Flucht vieler hunderttausend Menschen und keinen Finger rühren, um etwas dagegen zu unternehmen. [626] › Hinweis

Auch der britische Premierminister Toni Blair spürte den Druck, sich an seine eigenen Worte halten zu müssen. [627] › Hinweis Kurz nach dem Ende des Konflikts sagte er:

> Die Leute haben gelegentlich zu mir gesagt: »Um Himmels willen, Tony, rede doch einfach überhaupt nicht darüber.« Und ich sagte: »Hört mal, das ist sehr schwierig. Ich meine, man steht da, und die Leute fragen mich. Und wie gesagt, wir haben nicht die Medien, wie Milošević sie hat, und ich würde sagen, das ist auch sehr gut so. Aber Tatsache ist, meine Leute fragen mich, eure Leute fragen euch, und wie ihr ja wisst, wird erwartet, dass man irgendeine Antwort darauf hat.« Das Entscheidende war, wir durften nicht verlieren. Hätten wir verloren, wäre nicht nur unsere Strategie gescheitert, hätten wir nicht nur im Hinblick auf unser moralisches Ziel versagt – wir hätten der Glaubwürdigkeit der NATO einen vernichtenden Schlag versetzt, und als Ergebnis wäre die Welt dadurch unsicherer geworden. [628] › Hinweis

Die Rolle der Medien

Auch die Vertreter der Medien trugen dazu bei, die Kosten für die NATO zu erhöhen. Sie veröffentlichten Interviews (die später manchmal angezweifelt wurden) mit Flüchtlingen, von denen viele kritisierten, dass die NATO nichts mehr unternehme. So wurde eine Großmutter aus Peć zitiert, deren zwei älteste Söhne bei früheren Angriffen getötet worden waren. Sie soll dann gesagt haben, sie schicke ihren jüngsten Sohn zur UÇK, denn sie fühle sich schuldig, dass sie sie alle davon abgehalten habe, sich der UÇK anzuschließen, weil sie an die NATO geglaubt hatte. [629] › Hinweis

Ein Flüchtling wurde mit der Frage zitiert: »Wenn Sie den Krieg nicht bis zum Ende führen wollten, warum haben sie ihn dann angefangen und es uns überlassen, die Strafe auf uns zu nehmen? Wie viel mehr müssen wir noch bezahlen?« [630] › Hinweis Einige Unterstützer der UÇK, darunter die berüchtigte sechzehnjährige Rajmonda Rreci, die behauptet hatte, sie habe sich der UÇK angeschlossen, um den Tod ihrer Schwester zu rächen, mussten später zugeben, dass ihre Geschichten unwahr waren. Doch Reue

zeigten sie nicht. [631] › Hinweis Außerdem ließen sich die daraus entstehenden Konsequenzen nicht mehr zurücknehmen. [632] › Hinweis Paddy Ashdown erklärte mitten in der Krise: »Das ist der erste Krieg in der Geschichte, der für Flüchtlinge geführt wird. Und wir haben einen unerbittlichen Prüfstein für seinen Erfolg gesetzt. Wenn sie nicht zurückgehen, haben wir verloren.« [633] › Hinweis

Kurz gesagt: Zwar mag die materielle Bedeutung der Faktoren, die die Heucheleikosten in die Höhe trieben, im Vergleich zu dem alles überragenden Thema, dem Überleben der NATO, gering sein, doch sollte man ihre Rolle nicht unterschätzen, und man kann sie auch nicht wirklich von der Frage des Erhalts der NATO trennen. Man bedenke, dass zum Beispiel Ignatieff glaubt, dass die Last der Heucheleikosten entscheidend war für den Beschluss zum Eingreifen und dass sie auch dafür sorgte, dass die NATO keinen Rückzieher machen konnte. »Zu dem Krieg im Kosovo kam es nicht durch einen demokratischen Prozess«, sagt er, »sondern durch den Druck von Medienpandits. Wir haben die institutionelle Demokratie der Herrschaft durch unsere Vertreter mit einer Art Mediokratie ersetzt.« Und der Krieg dauerte hauptsächlich aus dem Grunde 78 Tage anstatt zwei Tage, weil, wie Ignatieff behauptet, die Politiker in Großbritannien und den USA wussten, dass sie *keine demokratische Zustimmung hatten.* [634] › Hinweis

Die entscheidende Rolle der UÇK – aktive Agents Provocateurs

Man darf dabei auch nicht vergessen, dass es die UÇK, ihre Unterstützer und internationale Lobbygruppen viel Zeit und konzertierte Anstrengungen kostete, um ein, wie die *New York Times* es nannte, »erkanntes, aber nicht dramatisiertes« Hintergrundproblem in eine große Krise zu verwandeln, die eine internationale Reaktion erforderlich machte. [635] › Hinweis Zwar war die serbische Offensive von 1998 mindestens so brutal wie alles, was im Vorfeld der Luftangriffe ein Jahr später geschah, doch Mary Robinson vom

Büro des UNO-Hochkommissars für Menschenrechte sagt: »Niemand hat hingesehen.« Ein Beamter im Büro des damaligen italienischen Ministerpräsidenten Massimo D'Alemana bestätigt das und meint dazu: »Man hat sich dem Problem erst mit enormer Verzögerung gestellt, besonders bei der NATO und ihren europäischen Mitgliedern.« [636] › Hinweis

Vertreter der US-Regierung räumten ein: »Manchmal schien die Administration dem Problem nur ›sporadisch‹ Aufmerksamkeit zu widmen. Und die Aufmerksamkeit, die die Vereinigten Staaten und der Rest der internationalen Gemeinschaft dem Kosovo widmeten, war voller Widersprüche, die paradoxerweise das Risiko vergrößerten, dass die NATO in den Konflikt hineingezogen wird.« [637] › Hinweis Tatsächlich führten jedoch nur das aktive Eingreifen der UÇK und die Berichterstattung der internationalen Medien zu einer Kursänderung und zwangen die NATO zu handeln. Der albanisch-kosovarische Politiker Veton Surroi stellte fest: »Den Menschen im Kosovo wurde eine Botschaft gesandt … wenn ihr internationale Aufmerksamkeit wollt, dann müsst ihr darum kämpfen. Genauso ist es. Ihr müsst Gewalt anwenden, um euer Ziel zu erreichen.« [638] › Hinweis Und das taten sie.

Entsprechend den Voraussagen meiner Theorie rechneten die Agents Provocateurs der UÇK fest damit, dass sie mit ihren bewaffneten Aktionen massive serbische Vergeltungsmaßnahmen in Form einer militärischen Offensive gegen die Provinz auslösen würden.

Zymer Lubovci, ein Kämpfer der UÇK, bestätigte dies mit den Worten: »Wir haben sie [die Serben] kommen sehen; also haben wir uns vorbereitet und das Feuer eröffnet. … Wir konnten sicher sein, dass sie jedes Mal, wenn wir aktiv wurden, Rache an der Zivilbevölkerung nehmen würden.« [639] › Hinweis Und Hashim Thaçi, der Führer der UÇK und spätere Ministerpräsident des Kosovo, gab anschließend zu: »Wir wussten genau, dass jede bewaffnete Aktion, die wir unternahmen, erbarmungslose Vergeltungsmaßnahmen der Serben gegen unsere Leute auslösen würde. … Wir wussten, dass wir auch das Leben von Zivilisten gefährdeten, das Leben sehr vieler Zivilisten. [640] › Hinweis

In der Tat war die Provokation von Vergeltungsmaßnahmen trotz der dadurch entstehenden Kosten ein erklärtes Ziel, um sowohl im Kosovo als auch international die Unterstützung für die Unabhängigkeit zu mobilisieren. [641] › Hinweis Alan Little bemerkt dazu: »Der Krieg im benachbarten Bosnien hat sie den Wert des Einsatzes von Gewehren gelehrt. … Von den abgelegenen bewaldeten Hügeln des ländlichen Kosovo aus leiteten sie eine Strategie ein, die mächtigste Militärallianz der Welt in ihren Kampf einzuziehen.« [642] › Hinweis Und Dugi Gorani, ein albanischer Unterhändler, räumte ein: »Jedem Albaner war bewusst: Je mehr Zivilisten sterben, desto eher kommt die Intervention. … Je mehr Zivilisten getötet wurden, desto größer wurden die Chancen eines internationalen Eingreifens, und die UÇK wusste das natürlich«. [643] › Hinweis Alush Gashi, ein Berater von Ibrahim Rugova, meinte dazu, die Aussicht auf eine Intervention der NATO sei »davon abhängig, wie wir auf CNN wirken. Die Leute müssen in ihrem Wohnzimmer Opfer sehen.« [644] › Hinweis

Die Erwartung der Kosovaren, sie würden erfolgreich die internationale Unterstützung mobilisieren, wenn sie eine gewaltsame serbische Reaktion provozierten, mag aber auch eine unbeabsichtigte Folge der Fehlinterpretation von Signalen gewesen sein, die in erster Linie Milošević abschrecken und weniger die UÇK-Rebellen ermutigen sollten. [645] › Hinweis Im Januar 1999 wurde ein amerikanischer Staatsbeamter zitiert, der erklärte: »Die Rebellen der UÇK glauben, wir unterstützten ihre Ziele. Aber das kommt nur daher, dass sie uns nicht zuhören. Sie hören die Musik, achten aber nicht auf die Worte.« [646] › Hinweis Trotzdem griff die NATO nur zwei Monate später zu ihren Gunsten ein – im Einklang mit den Hoffnungen und Erwartungen der Kosovo-Albaner. Timothy Garton Ash kommt zu dem Schluss:

> Es gibt keinen Grund, daran zu zweifeln, dass die westlichen Führer wegen dieses echten menschlichen Leids besorgt waren. Doch als Politiker waren sie zweifellos stärker besorgt über das menschliche Leid der Kosovo-Albaner als das der Kongolesen, Angolaner, Sierra-Leoner, Ruander oder Kolumbianer. Das lag daran, dass die Presse intensiver und anschaulicher über den Kosovo berichtete und es eindringliche Kommentare der ›Es-muss-etwas-geschehen-Brigade‹ gab, als die ein britischer Minister diese Gruppe sarkastisch bezeichnete. Das war [sobald die Krise international ins Bewusstsein gelangt war] auch ein Krieg, für den die Massenmedien vorbehaltlos und entschieden geworben hatten. [647] › Hinweis

Am Ende musste die große Mehrheit der Zivilbevölkerung im Kosovo schweres Leid erdulden, um ihre militante Führung beim Erreichen ihrer Ziele zu unterstützen. Doch da sich die UÇK erfolgreich als Opfer verheerender serbischer Angriffe darstellte – und es ihr gelang, die internationalen Medien dazu zu bewegen, über diese Leiden zu berichten (und diese später auch aufzubauschen) –, erreichte die UÇK ihr Ziel, die serbische Unterdrückung des Kosovo zu beenden, und trug daneben auch dazu bei, den gleichzeitigen Versuch von Milošević, die NATO durch die zwangsmanipulierte Migration zu erpressen, scheitern zu lassen. Richard Holbrooke gab zu: »Ich glaube nicht, dass eine der Befreiungsbewegungen oder Guerillatruppen unserer Zeit schneller oder erfolgreicher den Sprung von völliger Bedeutungslosigkeit hin zu der internationalen Aufmerksamkeit und Anerkennung geschafft hat als die Befreiungsarmee des Kosovo.« [648] › Hinweis

Die Linderung des durch die Nötigung verursachten Leids

DER WERT DER SOLDATEN IN ALBANIEN UND MAZEDONIEN Als Milošević seine demografischen Bomben gegen Albanien und Mazedonien in Bewegung setzte, hoffte er wahrscheinlich, die Flüchtlinge würden nicht nur die militärischen Operationen der UÇK und der NATO verhindern, sondern auch die lokale Infrastruktur überfordern und möglicherweise die Region destabilisieren. [649] › Hinweis Angesichts der nur mangelnden Vorbereitung des Westens zur Aufnahme der Flüchtlingsströme war dies eine vertretbare Annahme. Und eine Zeitlang schien es, als könnte es funktionieren. Als die Flüchtlingskrise am mazedonischen Grenzübergang nahe Blace »den potenziellen Preis für eine Zusammenarbeit [mit der NATO] in die Höhe trieb, drohten Entscheidungsträger der Regierung, die Luftangriffe öffentlich zu kritisieren und die NATO-Soldaten zum Verlassen des Landes aufzufordern«. [650] › Hinweis Daraufhin verstärkte die

amerikanische Botschaft ihre Bemühungen, die Flüchtlingskrise von Blace zu lösen und die mazedonische Regierung zu beschwichtigen, die als Opportunist aus dieser Krise einen beachtlichen Profit zog. [651] › Hinweis (Weitere Details dazu sind im Anhang zu finden.)

Doch am Ende scheiterte Miloševićs Strategie auch hier. Es wurden über 90 000 Flüchtlinge zeitweise aus der Region evakuiert, was den Druck an der mazedonischen Grenze verringerte. [652] › Hinweis Und nach der Zusage großzügiger finanzieller Hilfen und logistischer Unterstützung öffnete Mazedonien zudem seine Grenzen wieder (schloss sie im darauffolgenden Monat jedoch erneut, weil es die versprochene Hilfe als zu gering erachtete und sie zu langsam eintraf; siehe Anhang, Fall 53). Außerdem betreuten einige zehntausend NATO-Soldaten gemeinsam mit dem UNHCR und NGOs die verbliebenen Flüchtlinge und verringerten so deren Leiden und damit den Druck, den Milošević der NATO und den benachbarten Ländern zuzufügen hoffte. Zwar wurde, nachdem die Krise eine Woche angedauert hatte, erklärt, ohne internationale Soforthilfe sei in »zehn Tagen bis zwei Wochen eine Hungersnot zu erwarten«, [653] › Hinweis doch es kam nicht zu einer Katastrophe. Zwar wurden die Bodentruppen nie in einem Kampf gegen Milošević eingesetzt, doch sie haben seine Möglichkeit, die Flüchtlinge als Waffen einzusetzen, wirkungsvoll beeinträchtigt.

DIE LOKALISIERUNG DES LEIDS Die Unterbringung der großen Mehrheit der Flüchtlinge auf dem Balkan und die verhältnismäßig geringen Verluste bei den NATO-Truppen halfen, die eigenen Kosten für die Weiterführung der Kampagne zu dämpfen. Man betrachte nur eines der vielen Beispiele der palliativen Wirkungen einer Klassifizierung der Flüchtlinge. Anfang April hatte Griechenland sich bereit erklärt, 5000 Menschen aus dem Kosovo vorübergehend Schutz zu gewähren. Doch diese 5000 Menschen wurden nicht nach Griechenland evakuiert. Stattdessen entschied sich Griechenland wie viele andere EU-Staaten dafür, diese Leute nahe der Heimat, »in ihrem vorrangigen Asylstaat« (Albanien oder Mazedonien), unterzubringen, in der »Pufferzone« (eine Bezeichnung von Joanne van Selm), also in einer Region zwischen Griechenland und dem Ursprungsland der Vertreibung. [654] › Hinweis

Eine Untersuchung von Umfragedaten ist ebenso aufschlussreich. So waren zum Beispiel laut einer Umfrage Mitte April 1998 noch 87 Prozent der befragten Briten weitgehend für den NATO-Einsatz zum Schutz der Kosovo-Albaner, doch nur 15 Prozent von ihnen waren dafür, Flüchtlinge aus dem Kosovo in Großbritannien aufzunehmen. Außerdem gaben 56 Prozent der Befragten an, sie würden nicht einen einzigen britischen Soldaten opfern, um das Leben von Kosovo-Albanern zu retten. [655] › Hinweis Ähnlich deutete eine Umfrage des *Spiegel* Ende März darauf hin, dass in Westdeutschland zwar 64 Prozent die Luftangriffe befürworteten, doch nur 33 Prozent den zusätzlichen Einsatz von Bodentruppen. (Die Zahlen aus dem Osten Deutschlands waren noch niedriger.) [656] › Hinweis Diese Daten spiegeln auch die Unterschiede in den Gefühlen und Haltungen der politischen Parteien Deutschlands und Italiens wider. Beide damaligen Regierungen machten sich Sorgen, ihre Koalitionsregierungen könnten stürzen, und waren zeitweise sehr starkem Druck ausgesetzt (in beiden Ländern besonders von den linken Parteien). [657] › Hinweis

Doch die Regierungen Italiens und Deutschlands waren auch besorgt wegen der potenziellen Kosten im Zusammenhang damit, dass sie als unzuverlässige Bündnispartner erscheinen könnten. [658] › Hinweis Die Hinweise legen daher nahe, dass die Unterstützung andauern würde, solange die Öffentlichkeit die Kosten der NATO-Maßnahmen als weitgehend unerheblich einschätzte. [659] › Hinweis Ignatieff erklärt in *Virtual War*, Kosovo sei ein »virtueller Konflikt«, in dem Menschen vor Ort litten und starben, während die Ausländer, die darin verwickelt wurden, den Krieg wie eine Sportveranstaltung im Fernsehen betrachten konnten; sie konnten ihre Mannschaft anfeuern – die Guten – und danach auf einen anderen Kanal umschalten. Und obwohl es ein todernstes Spiel war, blieben die Toten meist verborgen, und vor allem waren es die Toten der anderen. [660] › Hinweis Doch wenn Flüchtlinge aus dem Kosovo mit ihren Koffern oder die Leichen von NATO-Soldaten in Leichensäcken zu Hause angekommen wären, wäre die Unterstützung vermutlich stark zurückgegangen. [661] › Hinweis

INNENPOLITISCHE MASSNAHMEN ZUR EINGRENZUNG Eine wirkungsvolle und geschickte PR-Kampagne der NATO, unterstützt vom Medienapparat, half bei dem Bemühen, der westlichen Öffentlichkeit die Kosten des Feldzugs als vernachlässigbar darzustellen. Premierminister Blair sagte dazu: »Wir mussten alles in den Griff bekommen, wie die ganze Sache geführt und wie sie organisiert wurde, denn es war eine große Sache – es war nicht nur eine militärische Offensive, sondern auch eine Propagandakampagne, und wir mussten die öffentliche Meinung auf unsere Seite ziehen.« [662] › Hinweis Mehrere Monate lang neutralisierten die NATO-Mitgliedstaaten die heimische Opposition gegen die Luftangriffe und umgingen die Frage, ob sie die Krise angeheizt hatten, durch die Tätigkeit von Kommentatoren, die Kosovo mit Kambodscha unter Pol Pot verglichen und die Aktivitäten des jugoslawischen Militärs mit dem »Großen Terror«. [663] › Hinweis Tränenreiche Berichte von Flüchtlingen, begleitet von Bildern blockierter Grenzübergänge, füllten die westlichen Fernsehbildschirme. An einem Punkt ging Kenneth Bacon, der Sprecher des Pentagons, so weit zu behaupten, es wäre sehr viel einfacher, militärische Ziele der Serben auf dem Gebiet des Kosovo anzugreifen, nachdem die ethnischen Albaner den Kosovo »vorübergehend verlassen« haben. [664] › Hinweis

In Deutschland, wo die regierende SPD unter enormem Druck stand, in der Koalition zu bleiben oder ihren Zusammenbruch zu riskieren, »griff die Regierung zu Verweisen auf den Genozid und zu Vergleichen mit dem Holocaust, um nicht nur die Unterstützung der Öffentlichkeit zu behalten, sondern auch den innerparteilichen Rückhalt zu sichern. Wie Brian Rathbun erklärt, trug Verteidigungsminister Rudolf Scharping in all seinen Bundestagsreden »eine Litanei der Übergriffe der Regierung Milošević vor«, und »auf den Informationsblättern des Verteidigungsministeriums befanden sich Zeichnungen von Kindern in Flüchtlingslagern, die die Tragödien zeigten, die sie erlebt hatten«. Zudem »erwähnte Scharping immer wieder die Operation Hufeisen … deren Authentizität stets angezweifelt wurde«. [665] › Hinweis Außerdem stellt Rathbun fest: »Obgleich viele SPD-Mitglieder später im kleinen Kreis sagten, die Art, wie Scharping den Krieg rechtfertigte, bereite ihnen Unbehagen, zogen sie

doch nie die kurzfristige Wirksamkeit der Strategie in Zweifel. ... Er wollte die Fraktion hinter sich haben. Es funktionierte.«[666] › Hinweis

Im Kosovo hatten Journalisten vor Ort unterdessen Zugang zu Scannern und Satellitenkommunikation und waren so in der Lage, Berichte mit einer in Flüchtlingslagern noch nie dagewesenen Mühelosigkeit und Geschwindigkeit zu verbreiten.[667] › Hinweis Das erwies sich aber auch als zweischneidiges Schwert, wenn es schwierig war, an brauchbare Informationen zu kommen. »›Wir waren alle wie gelähmt‹, sagte ein NATO-Vertreter. Als sich der Krieg weiter hinzog, erklärte er: ›Die NATO erlebte einen erschöpften Pressestab, der zu einer unerwünschten Berichterstattung abdriftete: Zivilisten, die von NATO-Bomben getötet worden waren. NATO-Bomben. [Im Gegenzug] verbreitete die NATO ihre Behauptungen über die serbischen *killing fields*«.[668] › Hinweis

Zum Beispiel schnellte an dem Tag, als der Bericht von der versehentlichen Bombardierung eines Flüchtlingskonvois bekannt wurde, auch die von der NATO geschätzte Zahl der von den Serben getöteten Menschen in die Höhe. General Sir Charles Guthrie, der britische Generalstabschef, meinte dazu: »Es gibt Berichte, dass tausende junger Männer ermordet worden sind. Ich tue mich schwer, eine genauere Zahl zu schätzen.«[669] › Hinweis Ähnlich war es bei den Berichten von Flüchtlingen, dass serbische Soldaten Vergewaltigungen als Mittel zur Vertreibung benutzten, »die im Laufe nur eines Tages von einer These zu einer Vermutung und schließlich zur Behauptung eines systematischen Vorgehens avancierten«.[670] › Hinweis Als D'Alema zu Ostern ein Flüchtlingslager in Albanien besuchte, verbreiteten er und die Presseleute, die über den Besuch berichteten, »rührselige Geschichten von mutmaßlichen Gräueltaten der Serben im Kosovo«.[671] › Hinweis

Zumindest im Rückblick ist eindeutig festzustellen, dass ein großer Teil der Berichterstattung des Medienapparates der NATO übertrieben, irreführend oder schlichtweg falsch war. So wurde beispielsweise vom US-Außenministerium ein Bericht veröffentlicht, der weite Verbreitung fand, worin behauptet wurde, 100 000 albanische Männer seien im Fußballstadion von Priština zusammengetrieben und dort festgehalten

worden. Als ein französischer Journalist dort hinging, um dies mit eigenen Augen zu sehen, war das Stadion leer. [672] › Hinweis Trotz alledem war die Propagandakampagne sehr wirkungsvoll. Sie trug maßgeblich dazu bei, die Welt davon zu überzeugen, dass allein Milošević für die Tragödie verantwortlich war. Damit wurde jeder Nutzen, den er sich von der Vertreibung der Flüchtlinge über die Grenzen erhofft hatte, wirkungsvoll aufgehoben. [673] › Hinweis (In diesem Zusammenhang ist erwähnenswert, dass Miloševićs brutales Vorgehen im Bosnien-Krieg zuvor dazu beitrug, die Propaganda während des Kosovo-Kriegs glaubhafter zu machen, als sie sonst vielleicht gewesen wäre.)

Obendrein konnte die NATO ironischerweise die Flüchtlinge schließlich tatsächlich benutzen, um die Unterstützung für ihr Eingreifen zu gewinnen. Sie richtete ihr Augenmerk darauf und schaffte es, die Existenz der Flüchtlinge als Hauptgrund für die Intervention darzustellen, obwohl sie erst nachträglich, nach dem Beginn der Luftangriffe, zum Missionsziel geworden war. [674] › Hinweis Wie ein aufmerksamer Beobachter der Krise nahelegt: »Ohne die herzzerreißenden Szenen von Flüchtlingen, die über die Grenzen strömten, hätte sich die westliche Öffentlichkeit gegen die Bombardements ausgesprochen. Man hätte gefragt: ›Wie können wir ein kleines Land bombardieren, ganz gleich, was wir von seiner Regierung halten, weil es sich weigert, ein Abkommen über die Zukunft eines Teils seines Territoriums zu unterzeichnen?‹« [675] › Hinweis Kurzum, was immer die Ursache gewesen sein mag, mit den drastischen Bildern und Medienberichten über die schrecklichen Folgen von Miloševićs Feldzug wurde die Antipathie der Öffentlichkeit gegenüber den Kosovaren verringert, die – zumindest während der entscheidenden Phase der Bombenangriffe – mehr als Opfer und weniger als Bedrohung gesehen wurden. [676] › Hinweis

So sank im Laufe der Zeit in mehreren Staaten das Ausmaß der Entschlossenheit im Anti-Flüchtlings-/Migranten-Lager, Menschen aus dem Kosovo nicht aufzunehmen, wodurch die Allianz weniger anfällig für die beabsichtigte Nötigung wurde. Rey Koslowski hat zusammenfassend gesagt: »Die Flüchtlingskrise ließ in den europäischen Staaten den Widerstand gegen eine Ausweitung des temporären Schutzes sehr schnell

schwinden. Außerdem änderte sich das europäische Bild von eingeschleusten Kosovo-Albanern.« Eingeschleuste »illegale Flüchtlinge«, die man mit kriminellen Organisationen in Verbindung brachte, wurden plötzlich als echte Flüchtlinge vor ethnischen Säuberungen gesehen, die mit dem Holocaust verglichen wurden. Aus den Mitliedern der UÇK wurden »Freiheitskämpfer«, die legitime Vertreter des Kosovo waren. [677] › Hinweis

Marcello Foa teilte dieses Gefühl, als er über die Reaktion in Italien sprach: »Wenn sie diese schrecklichen Bilder im Fernsehen sehen, denken sie, das ist ein neuer Holocaust, und sie sind alle sehr betroffen. Sie sind das wirklich – sie wollen ihnen [den Kosovaren] wirklich helfen.« [678] › Hinweis
Tabelle 3.1 zeigt das Aufweichen der ablehnenden Haltung gegenüber den NATO-Bombenangriffen und spiegelt das wachsende Gefühl in schwankenden Staaten wider, die Luftangriffe zum Schutz der Kosovaren seien gerechtfertigt (selbst wenn es dadurch zu Flüchtlingsströmen kommen würde), sowie eine generell positivere Einstellung gegenüber den Kosovo-Albanern. [679] › Hinweis

Und obendrein ein wenig Glück

Obwohl die Medienkampagne der NATO erfolgreich war, hatten sich in manchen Kreisen die Rechtfertigungsversuche abgenutzt. So wuchs zum Beispiel in Deutschland Ende April der Druck innerhalb der SPD-Koalitionsregierung, und Anfang Mai wurde ein Sonderparteitag der Grünen einberufen. Es wurden zwei miteinander konkurrierende Beschlüsse vorgelegt, die beide ein gewisses Maß an Deeskalation vonseiten der NATO verlangten, denn: »Die Luftangriffe haben sich als unwirksam erwiesen und die Lage angeheizt, anstatt das Problem zu lösen.« Der radikalere Entschluss forderte die endgültige Einstellung der Luftangriffe. [680] › Hinweis

Auch in Italien geriet die Unterstützung ins Wanken. Nach der Bombardierung der chinesischen Botschaft und einigen anderen Fehlern der NATO sank die Unterstützung für die Luftangriffe ein weiteres Mal. [681]

› Hinweis Selbst in den USA, wo die Unterstützung der Luftangriffe durchweg stark gewesen war, begannen Ende Mai Menschenrechts- und Friedensgruppen, dagegen mobilzumachen. Sie behaupteten, das Bombardement habe die Zivilbevölkerung, die den Übergriffen der Serben ausgesetzt war, nicht ausreichend geschützt. Die Gruppen gaben zu, dass die Besorgnis wegen vermeintlicher serbischer Gräueltaten »manche von uns dazu gebracht haben, gründlich darüber nachzudenken, was wir unternehmen sollen. Doch Mitte Mai war es an der Zeit, für einen neuen Ansatz zu werben«. [682] › Hinweis Im ganzen Land wurden Demonstrationen geplant, die am 5. Juni in einer Massenkundgebung in der Hauptstadt gipfeln sollten. Zum Glück für die Regierung und die gesamte Allianz stimmte Milošević am 3. Juni dem Friedensplan der G8-Staaten zu.

Tabelle 3.1
Der Wandel der öffentlichen Meinung in den unentschlossenen NATO-Mitgliedstaaten, Frühjahr 1999

NATO-Mitgliedstaat	Frage	Datum und Antwort	Datum und Antwort	Datum und Antwort
Italien	Sind Luftangriffe der NATO gerechtfertigt?	25. März 27 % Ja	31. März 40 % Ja	20. April 62 % Ja
	Ministerpräsident D'Alema sagte nach der ersten Bombardierung, der Augenblick sei gekommen, an den Verhandlungstisch zurückzukehren, während seine Amtskollegen Clinton und Blair die Bombardierung so lange fortsetzen wollten, bis Serbien den Friedensvertrag unterzeichnete. Welche Position unterstützen Sie?	26. März 77 % sind für Verhandlungen; 22 % für das Fortsetzen der Bombardierung; 6 % sind sich nicht sicher.	7. April 60 % sind für Verhandlungen; 34 % für das Fortsetzen der Bombardierung; 6 % sind sich nicht sicher.	10. Mai 62 % sind für Verhandlungen; 34 % für das Fortsetzen der Bombardierung; 4 % sind sich nicht sicher.
	Wie Sie wissen, führt Präsident Milošević	22.–24. April 78 % Ja		

	die Regierung Jugoslawiens an, die von der NATO beschuldigt wird, den Krieg im Kosovo begonnen zu haben. Was denken Sie: Sollte eine Schlichtung im Kosovo voraussetzen, dass Präsident Milošević aus seinem Amt entfernt wird?			
Deutschland	Sind Luftangriffe der NATO gerechtfertigt? Wie Sie wissen, führt Präsident Milošević die Regierung Jugoslawiens an, die von der NATO beschuldigt wird, den Krieg in Kosovo begonnen zu haben. Was denken Sie: Sollte eine Schlichtung im Kosovo voraussetzen, dass Präsident Milošević aus seinem Amt entfernt wird?	28. März 56 % Ja	12. April 60 % Ja	16. April 68 % Ja 22.–24. April 86 % Ja
Griechenland	Stimmen Sie der Entscheidung Ihrer Regierung zu, die Luftangriffe der NATO zu unterstützen?	25. März Griechenland verurteilt die Bombardierung vollständig.		26. April 76 % Nein
	Sollte Griechenland in der NATO bleiben?			20. April 53 % Ja 26 % Nein
	Unterstützen Milošević und seine		16. April 53 % Nein	

	Regierung die Menschenrechte im Kosovo?	22 % Ja 25 % sind sich nicht sicher.	
	Würden Sie sich freiwillig melden, um den Flüchtlingen zu helfen?		20. April 66 % Ja, davon wollten 98 % Nahrungsmittel und Hilfsgüter sammeln, 86 % Geld spenden und 53 % in einem Flüchtlingslager arbeiten.

Quellen: Für Italien: Istituto per gli Studi sulla Pubblica Opinione/Cra-Neilsen; SWG-Trieste; Angus Reid Group for CNN. Für Deutschland: *Bild Zeitung*; *Süddeutsche Zeitung*; DIMAP; Angus Reid Group for CNN. Für Griechenland: Institute V-PRC; ALKO.

Die Bewertung des Falls

Dieser Fall stützt weitgehend die in Kapitel 1 vorgelegte Überlegung. Eine Fülle direkter und indirekter Hinweise legt nahe, dass die Flüchtlingsströme (und die Drohung mit ihnen) in der Tat strategisch und erpresserisch – und mit grundsätzlich unvereinbaren Zielen – von einem Anstifter/Initiator, von Agents Provocateurs und einem Opportunisten eingesetzt wurden. Das Ergebnis deutet auch darauf hin, dass in Fällen, in denen Paria-Anstifter und besiegte Agents Provocateurs gleichzeitig zu einer gesteuerten Zwangsmigration greifen, die Anstifter wahrscheinlich relativ schlecht damit fahren. Das trifft aus einer Reihe von Gründen zu, die sich in der Regel alle zugunsten der Agents Provocateurs und zum Nachteil der Anstifter auswirken.

1. Selbst wenn die Initiatoren zu Reaktionen provoziert werden, die zu Abwanderungen führen, werden diese Akteure trotzdem als die wahren Schurken betrachtet. Die Zivilbevölkerung bewusst zur Zielscheibe zu machen gilt international generell als unzulässig, und die Initiatoren werden wahrscheinlich dafür büßen. [683] › Hinweis Das gilt besonders dann, wenn, wie es in diesem Fall erschien, die daraus resultierenden Abwanderungen größer sind als erwartet oder erwünscht. [684] › Hinweis
2. Es ist objektiv gesehen schwierig, die Opfer solcher Angriffe dafür verantwortlich zu machen, denn sie sind die attraktivsten Objekte der Berichterstattung in den Medien. [685] › Hinweis
3. Es ist leichter, für solche von Agents Provocateurs durchgeführten Überraschungsangriffe skrupellose Einzelgänger verantwortlich zu machen, als es bei Aktionen einer Regierung für gewöhnlich möglich ist. Interessanterweise gilt das sogar auch dann, wenn Überfälle im Guerillastil in hohem Maße zentral gesteuert und organisiert sind und wenn die Aktionen von versprengten, skrupellosen Militäreinheiten,

paramilitärischen Verbänden und/oder Polizeieinheiten ausgeführt werden. [686] › Hinweis

Kurz gesagt, es sind zwar weitere Untersuchungen nötig, um diese Schlussfolgerungen zu bestätigen, doch dieser Fall legt nahe, dass die Agents Provocateurs besser abschneiden als die Initiatoren, wenn sich konkurrierende Gruppen einer gesteuerten Zwangsmigration bedienen.

Es liegen auch viele Hinweise darauf vor, dass Milošević und der jugoslawische Regierungsapparat in großem Umfang explizit versuchten, Uneinigkeit und Widersprüche innerhalb der Allianz zu verschärfen und auszunutzen. Das Wesen, die Unterschiedlichkeit und die Art, wie diese Drohungen zum Ausdruck gebracht wurden, deuten darauf hin, dass die migrationsgestützte Zwei-Ebenen-Nötigung sowohl auf die Führung einzelner Mitgliedstaaten als auch die jeweilige Öffentlichkeit (d. h. die gespaltenen Bevölkerungsgruppen, die Druck auf ihre Regierung ausüben konnten und es in manchen Fällen auch taten) abzielte. Das traf im Hinblick auf die Besorgnis wegen der Möglichkeit einer durch Massenmigration ausgelösten Krise ebenso zu wie im Hinblick auf die Uneinigkeit innerhalb der Allianz darüber, wie man sich mit der jugoslawischen Regierung politisch und militärisch auseinandersetzen sollte.

Angesichts des hohen (und potenziell teuren) Maßes an heterogenen Haltungen und Erwartungen in den wichtigen Frontstaaten ist es nicht verwunderlich, dass Milošević eine Zeitlang glaubte, er könnte die Allianz entzweien oder zumindest ein oder zwei der Mitglieder zum Ausstieg bewegen. [687] › Hinweis Zudem sieht es so aus, als habe Milošević versucht, die Nachbarstaaten durch einen Flüchtlingsansturm zu erpressen, wodurch er gleichzeitig die Fähigkeit der NATO überfordern wollte, mit den humanitären Katastrophen fertigzuwerden, die sich an den Grenzen von Mazedonien und Albanien abspielten. Und er wollte die mazedonische Führung davon überzeugen, ihre Zusammenarbeit mit der NATO zu beenden oder selber einer möglichen Destabilisierung ausgesetzt zu sein. (Das hat die NATO selbst eingeräumt.)

Andererseits habe ich keinen eindeutigen Hinweis dafür gefunden, dass Milošević direkt versucht hätte, den NATO-Mitgliedern Heucheleikosten

aufzuzwingen. Es sieht so aus, als habe er sich stattdessen auf das Vorhandensein widerstreitender und in hohem Maße mobilisierter Interessen verlassen, um zuerst die Allianz von einem Angriff abzuhalten und dann ihre Spaltung herbeizuführen. Gleichzeitig verstand Milošević sehr wohl die normativen und politischen Zwänge, mit denen sich seine (meist) liberal-demokratischen Zielobjekte abmühen mussten, und er erkannte, dass diese Zwänge deren Handlungsfreiheit auf eine Weise einschränkten, die ihm nutzen konnte. Zum Beispiel wissen wir, dass er offen davon sprach, seine Regierung »werde über Leichen gehen« – eine Option, über die seine liberalen Zielstaaten nicht verfügten. [688] › Hinweis Wahr ist auch, dass Milošević im Verlauf seines Feldzugs den Versuch unternahm, mit einzelnen Mitgliedstaaten bilaterale Abkommen zu treffen. Das sollte ihn nicht nur als einen vernünftigen und humanen Menschen erscheinen lassen, sondern auch die Einheit der NATO untergraben. [689] › Hinweis

Im Gegensatz dazu versuchten die Agents Provocateurs der UÇK eindeutig, ihre Zielobjekte durch den Einsatz der Medien und das Auferlegen von Heucheleikosten zu beeinflussen. Wie die Intervention der NATO und ihre politischen Konsequenzen gezeigt haben, waren sie damit offensichtlich erfolgreich. Der folgende Auszug legt dar, dass es am Ende die unübersehbare Diskrepanz zwischen den rhetorischen Verpflichtungserklärungen des mächtigsten Allianzmitgliedes und seinem nachweisbaren Versagen bei ihrer Umsetzung war, was die NATO in Zugzwang brachte.

> Die ersten Nachrichten über das Massaker in Račak verursachten Washington ungewöhnlich starke Kopfschmerzen. Die schauerlichen Bilder setzten die Regierung von Präsident Clinton unter Druck, »etwas zu unternehmen«. Doch für den Präsidenten, der wegen des peinlichen Amtsenthebungsverfahrens als Folge der Monica-Lewinsky-Affäre immer noch politisch gelähmt war, gab es ein weitreichenderes Problem. Es ist typisch für die Regierung Clinton, dass das Thema, das seine Politiker in den Tagen nach Račak in Atem hielt, kein humanitäres war, sondern eine Frage der Selbstdarstellung: der Gedanke, dass eine drohende Krise im Kosovo das Gipfeltreffen am 22. April zur Feier des fünfzigsten Geburtstages der NATO überschatten könnte.
>
> Doch Račak brachte Clinton und seine politischen Berater noch aus einem anderen Grund in eine peinliche Lage: Es war der Höhepunkt einer Phase stümperhafter außenpolitischer Entscheidungen einer Regierung, an der die seit zwölf Monaten andauernde Kosovo-Krise wie im Schlaf vorbeigegangen war. Račak warf ein grelles Licht auf diese Zeit. [690] › Hinweis

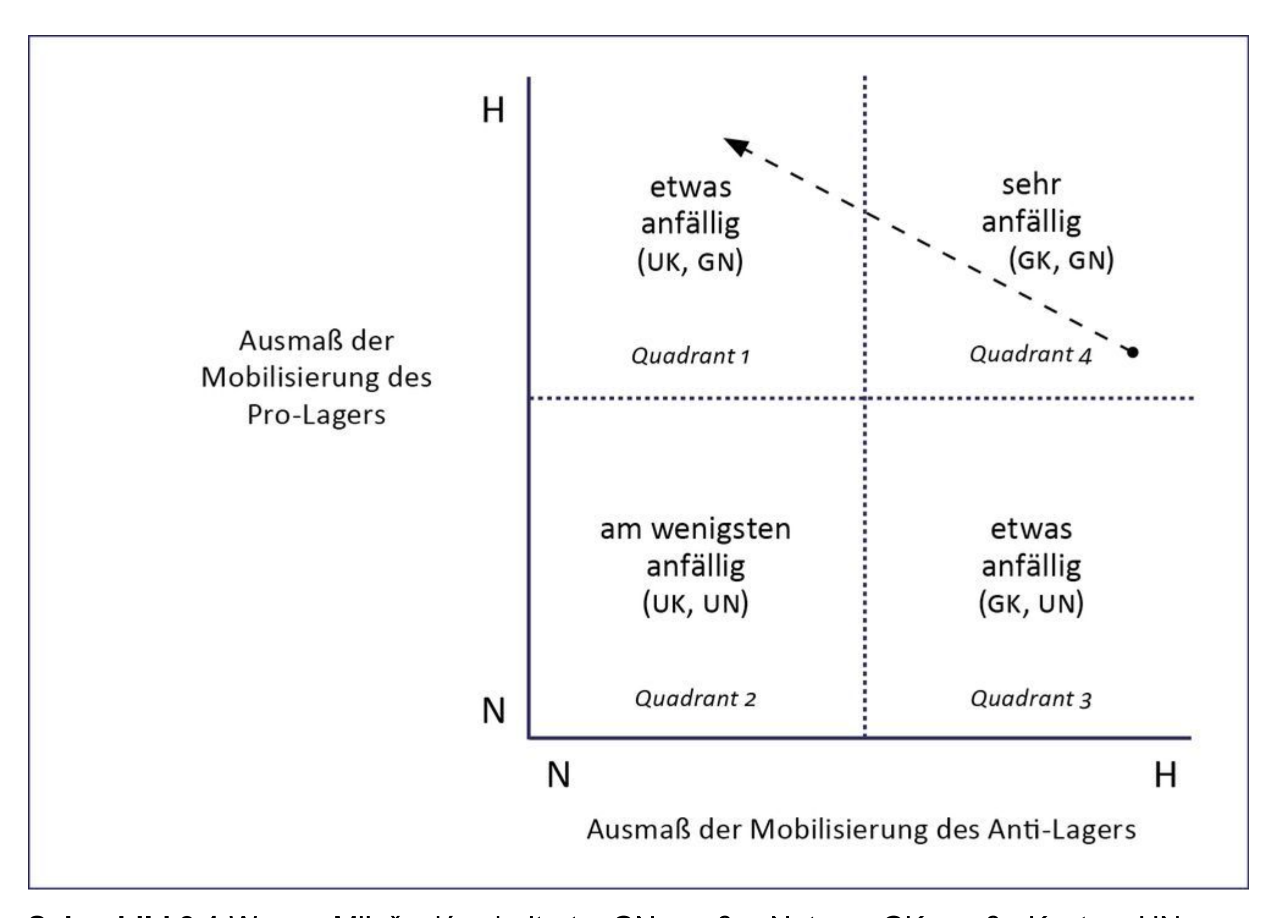


Schaubild 3.1 Warum Milošević scheiterte. GN: großer Nutzen; GK: große Kosten; UN: unklarer Nutzen; UK: unklare Kosten; H: hoch; N: niedrig

Ob bei weiterer Tatenlosigkeit ein politischer Preis hätte bezahlt werden müssen, ist eine rhetorische Frage, die sich nicht eindeutig beantworten lässt. Jedoch kann man mit Sicherheit sagen, dass die Regierung offenbar *glaubte,* handeln zu müssen, um die Diskrepanz zwischen ihren Verlautbarungen und ihrem (Nicht-)Handeln aufzulösen. [691] › Hinweis General Clark erklärte dies mit den Worten: »Nach Račak mussten wir zu außergewöhnlichen Maßnahmen greifen.« [692] › Hinweis

Schelling sagte: »Der sichere Tod mag einen Menschen in einen Schockzustand versetzen, aber ihm bleibt keine andere Wahl.« [693] › Hinweis Als die NATO-Mitglieder Milošević die Bedingungen des Rambouillet-Abkommens unterbreiteten, mag dies aus seiner Sicht seinen sicheren Tod bedeutet haben, und deshalb scheiterte dieser Nötigungsversuch. Doch die NATO wurde von einem Misserfolg bewahrt, weil ihre Kurzsichtigkeit mit

Miloševićs Fehlkalkulation im Hinblick auf die Entschlossenheit, die Stabilität und den Einfallsreichtum des Westens sowie vor allem auch auf das hohe Maß an Glaubwürdigkeit zusammenfiel, das mit dieser Mission für die NATO auf dem Spiel stand. Milošević hatte gehofft, mit der Androhung von Flüchtlingsströmen den Zusammenhalt der NATO zu schwächen, und in diesem Punkt scheiterte er.

Schaubild 3.1 zeigt, dass die Koalition, trotz anfänglichen Schwankens und trotz der Ängste innerhalb der NATO um die Stabilität der Allianz, letztlich Bestand hatte. Auch die Unterstützung für die Mission dauerte an. Was verringerte den Druck und verstärkte die Kooperation? Zum einen verwandelte sich Jugoslawien in den Augen manch wankender Mitglieder vom Opfer der kriegslüsternen NATO in einen Aggressor. So gab es zum Beispiel in einigen deutschen politischen Parteien (besonders bei den Grünen) eine erhebliche Skepsis und eine ablehnende Haltung gegenüber den Luftangriffen, doch selbst im linken Flügel der Partei kam man, wie Brian Rathbun bemerkte, zu dem Schluss, dass es keine praktikable Option sei, den Militäreinsatz einfach zu beenden. »Die Grünen argumentierten, die Bombardierung müsse weitergehen, wenn Jugoslawien keine Angebote vorlege.« Die Erfahrungen mit Milošević hätten gezeigt, »dass er nur unter Druck verhandelt«. [694] › Hinweis

Zudem hatte sich, wie gesagt, die Haltung zu den albanischen Flüchtlingen aus dem Kosovo verändert. Dieser Vorgang wurde gefördert durch das ungeheuerliche Verhalten der Jugoslawen und die geschickte Propagandakampagne der NATO, in der Milošević mit Hitler und die flüchtenden Kosovaren mit den Flüchtlingen vor dem Naziterror verglichen wurden. Indem man die Massenemigration mit dem Holocaust gleichsetzte und das Verhalten der Serben als Genozid darstellte, wurden die Kosovo-Albaner zumindest zeitweise nicht mehr als Bedrohung, sondern als Opfer betrachtet. Folglich wuchs die Unterstützung für die Vertriebenen im Pro-Flüchtlings-/Migranten-Lager schlagartig, während der Widerstand gegen die Flüchtlingsaufnahme schwächer wurde. Dadurch verringerte sich im Laufe der Krise die Anfälligkeit der NATO für den Erpressungsversuch. Es liegt eine gewisse Ironie darin, dass jene telegen mit einem sympathischen Image versehene Gruppe der NATO maßgeblich dabei half, den

Zusammenhalt zu wahren und die Kritik in den Mitgliedstaaten abzuschwächen. (Die griechischen Medien bildeten nach Aussage von Margarita Kondopoulou hierbei allerdings eine Ausnahme. Zwar wurden die Kosovo-Albaner dort zunehmend als sympathische Opfer dargestellt, doch die NATO wurde als der wirkliche Aggressor gebrandmarkt, vor dessen Luftangriffen die Kosovo-Albaner flohen.[695] › Hinweis)

Die Kritik nahm auch deshalb ab, weil das von bestimmten Mitgliedstaaten befürchtete Szenario einer Flüchtlingswelle, die ihr Land überschwemmte, nie Wirklichkeit wurde. Die Auswirkungen des Konflikts blieben stattdessen weitgehend auf die Region begrenzt; das hielt die humanitären (und daher die innerstaatlichen) Kosten des Konflikts niedrig und weitgehend diffus. Milošević scheiterte also auch deshalb, weil es der NATO – mithilfe der internationalen Medien und der medienwirksamen Aktionen der UÇK – gelang, die Flüchtlingswaffe gegen ihn zu wenden.

Einige zusätzliche Schlussfolgerungen und Gedanken

Doch bevor wir Miloševićs Pokerspiel mit den Flüchtlingen als völligen Fehlschlag bezeichnen, lohnt es sich, daran zu erinnern, dass am Ende die Bedingungen des G8-Abkommens, denen Milošević zustimmte, besser waren als jene, die in Rambouillet unterbreitet wurden. Und obwohl er 18 Monate später gestürzt wurde, lag das nicht an den Bomben der NATO, sondern daran, dass seine Gefolgsleute in der Wirtschaft und Politik sowie das jugoslawische Volk schließlich davon überzeugt waren, dass der Preis der internationalen Isolation und der Korruption im Land zu hoch war, um ihn noch länger zu unterstützen. Daher war Milošević erst nach der Wahl im September 2000, bei der Vojislav Koštunica, ein serbischer Politiker und Jurist, gegen ihn antrat, schließlich und endgültig besiegt.

Die nähere Betrachtung der Ereignisse zeigt, dass Milošević zwar am Ende scheiterte, aber wenigstens für eine gewisse Zeit dem Erfolg nahe war. Das allein sollte dem Leser zu denken geben, denn außer den vermeintlichen Lektionen, die aufmerksame Beobachter und künftige Gegner vielleicht über die Grenzen von Staatsnötigung und die Macht der Propaganda lernen, erfahren sie auch das eine oder andere über die potenzielle Feuerkraft demografischer Bomben. Außerdem werden wahrscheinlich die Fälle häufiger sein, in denen ein Land sich einer Krise weitgehend allein stellen muss (wie Italien 1977 bei der Operation Alba), als jene, in denen eine multinationale Koalition wie die NATO der Gegner und das Ziel ist.

Schließlich mag die Intervention der NATO im Kosovo – die zumindest partiell von den Aktionen der UÇK und der Unterstützung, die sie dank des cleveren Einsatzes des weltweiten Medienapparates gewinnen konnte,

vorangetrieben wurde – andere Gruppen ermutigen, die internationale Öffentlichkeit mithilfe eigener Propagandakampagnen zu manipulieren. Wenn solche Gruppen Angriffe ihrer Regierungen auf sich selbst provozieren, suchen sie vielleicht nach Unterstützung für ihr Verlangen nach Selbstbestimmung oder dem Sturz undemokratischer Regierungen. Die UÇK gibt inzwischen bereitwillig zu, dass sie das getan hat. [696] › Hinweis Sollte die Ansicht des ehemaligen Premierministers Tony Blair darüber geteilt werden, wann das Prinzip des Eingreifens in die inneren Angelegenheiten eines anderen Staates hinnehmbar sei (das heißt immer dann, wenn Unterdrückung zu großen Flüchtlingsbewegungen führt, welche die Nachbarstaaten destabilisieren), dann könnte das »praktisch als Blankoscheck« für künftige Interventionen dienen. [697] › Hinweis Eine solche proaktive Haltung stellt möglicherweise einen starken Anreiz für all jene dar, die um ihre Unabhängigkeit kämpfen, und zwar keinen, den man leichtfertig von der Hand weisen kann. Sie kann auch als ein bequemes Feigenblatt von Akteuren genutzt werden, die Unabhängigkeitsbestrebungen aus eigennützigen politischen Motiven unterstützen, wie die Russen es im Sommer 2008 im Konflikt um die abtrünnige georgische Provinz Südossetien eindrücklich unter Beweis gestellt haben. [698] › Hinweis

4

Eine Invasion, um die Invasion zu stoppen

Die Vereinigten Staaten und die Krise der haitianischen Bootsflüchtlinge

Ich habe diesen Film schon einmal gesehen, und er gefällt mir nicht.
Ein Beamter des US-Außenministeriums über die haitianische Flüchtlingskrise

Schon bevor William Jefferson Clinton beim Antritt seiner ersten Amtszeit als Präsident und Führer der einzig verbliebenen Supermacht den Eid ablegte, traf er die erste außenpolitische Entscheidung seiner Regierung. Es ist vielleicht bemerkenswert, dass diese Entscheidung nicht die Zukunft der atomaren Bewaffnung Russlands betraf, nicht die irakische Flugverbotszone oder gar die Zukunft der NATO. Stattdessen war es eine Entscheidung über die Haltung gegenüber künftigen Asylsuchenden aus dem kleinen Inselstaat Haiti.[699] › Hinweis

Als Antwort auf die Behandlung der Flüchtlinge (die vor der repressiven Junta flohen, die seit dem Putsch im September 1991 herrschte) durch die Regierung von H. W. Bush hatte Clinton in sein Wahlprogramm das Versprechen aufgenommen, »die hartherzige, grausame und unmoralische« Politik des amtierenden Präsidenten, alle auf See aufgegriffenen Haitianer zu repatriieren, außer Kraft zu setzen. Clinton hatte Pech; denn viele Haitianer nahmen ihm beim Wort. [700] › Hinweis Sein Wahlsieg am 2. November führte in den verarmten Küstenstädten Haitis zu einer solchen »Orgie im Bootsbau«, dass es Anfang Januar 1993 ganz danach aussah, als würden seine Inaugurationsfeierlichkeiten von einem Zustrom aus 50 000 bis 200 000 Bootsflüchtlingen überschattet werden. [701] › Hinweis Der künftige Präsident war sich des politischen Schadens deutlich bewusst, den eine solche Zuwanderung seiner unerfahrenen Administration zufügen konnte, und deshalb wechselte er wenige Tage vor seiner Amtseinführung plötzlich den Kurs. Er erklärte, die bestehende Politik sei eigentlich doch nicht so »moralisch verwerflich« und werde auch nach seinem Amtsantritt in Kraft bleiben. [702] › Hinweis Menschenrechtsaktivisten verurteilten diesen Schritt weitgehend, doch dies verhinderte zumindest vorübergehend die erwartete migrationsbedingte Krise. Die Folgen dieses politischen Gesinnungswandels und des »Sturzes vom moralischen Sockel« suchten seine Administration die nächsten einundzwanzig Monate heim und bauten schließlich einen überwältigenden Druck auf, militärisch zu reagieren, um die politische Krise zu beenden und den haitianischen Exodus zu stoppen. [703] › Hinweis Die Krise fand erst ein Ende, als Clinton die im Inland unbeliebte Operation Restore Democracy startete und mehr als 20 000 Soldaten entsandt wurden, um den im Exil lebenden Präsidenten Jean-Bertrand Aristide zurück an die Macht zu bringen, und nachdem zwischen 60 000 und 100 000 Haitianer bei ihrem verzweifelten Versuch, in die USA zu gelangen, in See gestochen waren. [704] › Hinweis

In diesem Kapitel lege ich eine Längsschnittstudie des Falls vor, die untersucht, weshalb die Regierung Clinton trotz schwacher öffentlicher Unterstützung und starker Opposition im Kongress gegen eine militärische Intervention eine Invasion des Inselstaates beschloss. Im Kontext dieser Untersuchung wird in diesem Kapitel auch die von mir vorgeschlagene

Erklärung geprüft: dass die Entscheidung für die Invasion die Konsequenz einer erfolgreich angewandten, migrationsgestützten Nötigung war. Diese Erklärung steht im Gegensatz zur weit verbreiteten Meinung, es habe sich nur um eine Antwort auf die Abwanderung gehandelt, die eine ungewollte Folge der repressiven Herrschaft der Junta war. Das Kapitel stellt auch den Verlauf und das Ergebnis der Situation von 1991 bis 1994 einem erfolgreichen Vorgänger Anfang der 1980er Jahre und einem nachweislich gescheiterten Vorhaben Mitte der 2000er Jahre gegenüber und vergleicht sie miteinander.

Interessanterweise nahm der Fall von 1991 bis 1994 seinen Anfang nicht als migrationsgestützte Nötigung. Nachdem Clinton mit dem Versprechen, Buschs Repatriierungsstrategie aufzugeben, seine eigenen potenziellen Heucheleikosten in schwindelerregende Höhen getrieben hatte, verhinderte die Regierung Clinton im Januar 1993 erfolgreich eine drohende Immigrationskrise und ein politisches Fiasko, indem sie ausdrücklich versprach, den im Exil lebenden haitianischen Präsidenten Jean-Bertrand Aristide wieder einzusetzen. Doch als Aristide ein Jahr später immer noch nicht an der Macht war, ging der verbannte haitianische Führer in die Offensive und griff zur Strategie der gesteuerten Zwangsmigration. Clinton war in Aristides Falle geraten – vor allem durch seine eigene Rhetorik. (1) Auf der einen Seite drohten dessen Unterstützer in den USA (das heißt die Fraktion der Afroamerikaner im Kongress und die Trans-Afrika-Lobby) die innenpolitischen Kosten der Untätigkeit in inakzeptable Höhen zu treiben, und (2) auf der anderen Seite drohten Aristides demografische Bomben die Vereinigten Staaten mit hohen ökonomischen und politischen Kosten zu belasten, falls und wenn sie die amerikanische Küste erreichten. Schließlich konnte Clinton seine Kritiker zu Hause nur unschädlich machen und den Zustrom von außen nur stoppen, indem er eine Mission mit dem ausdrücklichen Ziel startete, die Demokratie in Haiti wiederherzustellen. Es war Aristides Schachzug, der Clinton schließlich zum Handeln zwang und die Krise beendete. [705] › Hinweis

Der vorliegende Fall ist aus mehreren Gründen bemerkenswert:

1. Er zeigt, dass diese Art von Nötigung selbst aus der Ferne erfolgreich angewandt werden kann: Aristide lebte im Exil in den USA, als er zu Aktionen griff, die eine Abwanderung aus Haiti auslösen sollten.
2. Er illustriert modellhaft die sehr realen Gefahren großer Worte. Die Politik der Regierung Bush verstieß nicht mehr gegen die Prinzipien des Flüchtlingsschutzes als jene Politik, auf die Clinton setzte. Doch die Entscheidung Clintons, zu einer derartigen Rhetorik zu greifen, legte die inhärenten Widersprüche bloß und zwang ihn als Präsidenten zu Aktionen, die sein Vorgänger erfolgreich vermieden hatte.
3. Clintons widerwillig getroffene Entscheidung zu einem militärischen Eingreifen in Haiti, um den gewählten demokratischen Führer zurück an die Macht zu bringen, scheint einen Wendepunkt im Hinblick auf die sich herausbildenden Normen gerechtfertigter Interventionen darzustellen, einer Position, die mit der Kosovo-Kampagne 1999 (siehe Kapitel 3) und in der Zeit danach weiterentwickelt wurde. [706] › Hinweis

Ich beginne dieses Kapitel mit einem kurzen Abriss der Nachkriegsbeziehungen der Vereinigten Staaten zu Haiti, einschließlich der Untersuchung einer bilateralen Migrantenkrise in den Jahren 1979–1981, deren Folgen in einem direkten Zusammenhang mit der Krise in den 1990er Jahren stehen. Vorbereitend skizziere ich sodann den Hintergrund der Krise von 1991 bis 1994. Danach erkläre ich, wie und weshalb sich die Strategien und Taktiken der Hauptakteure im Laufe der Krise änderten, und analysiere die Folgen dieser Veränderungen anhand der Reaktionen, die sie im wichtigsten Zielstaat hervorriefen – den USA. Gleichzeitig bewerte ich, ob die Strategien, die dabei entwickelt wurden (und die sie begleitenden taktischen Anwendungen), mit den Voraussagen meiner Theorie übereinstimmen. Teilweise stelle ich dazu einen konstruktiven Vergleich mit den Reaktionen der USA auf den Genozid in Ruanda im Jahr 1994 an. Als Nächstes bewerte ich die wichtigsten Thesen des Buches anhand der in diesem Kapitel vorgelegten Befunde, biete noch einige zusätzliche Gedanken an und weise auf mögliche Auswirkungen dieser Fälle hin. Ich schließe dann mit einer vergleichenden Prüfung der im Februar 2004

folgenden Protokrise, während der Aristide offenbar vergeblich versuchte, seinen Erfolg von 1994 zu wiederholen, und versuche dabei herauszuarbeiten, weshalb und inwiefern sich die Ergebnisse von 1994 und 2004 so deutlich unterschieden.

Historische Präzedenzfälle

Die Operation Restore Democracy war nicht die erste militärische Intervention der Vereinigten Staaten in der Karibik und auch nicht die erste auf der Insel Hispaniola. US-Marines hielten zwischen 1915 und 1934 gemäß dem Roosevelt-Corollary (Roosevelt-Zusatz) zur Monroe-Doktrin [707] › Hinweis Haiti und die benachbarte Dominikanische Republik besetzt. [708] › Hinweis Aus einer ganzen Reihe von Gründen ist der Inselstaat damit nicht gerade gut gefahren. Erstens: Auch wenn während der Besatzung die Infrastruktur zum Teil verbessert worden war, ging es dem Land beim Abzug der Marines 1934 kaum besser als vor ihrer Ankunft. Haiti war einmal die reichste Kolonie Frankreichs gewesen, doch als die USA abzogen, war es immer noch das ärmste Land der westlichen Hemisphäre; eine Tatsache, die auch heute noch gilt. Zweitens hatte sich die bestehende tiefe Kluft zwischen der Mehrheit der armen schwarzen Bevölkerung und der von Mulatten dominierten Oberschicht während der Herrschaft der USA nicht verringert, sondern sogar noch vergrößert. [709] › Hinweis Schließlich, und das war höchst problematisch, war die nachhaltigste Hinterlassenschaft der Besatzungszeit die von den USA geschaffene Garde d'Haiti, eine gut organisierte und gut ausgerüstete Militärmacht, die von der Führungsschicht in der Folge mehrfach zur Unterdrückung der Mehrheit eingesetzt wurde. [710] › Hinweis

In der Zeit nach dem Sturz Aristides kam es auch nicht zum ersten Mal dazu, dass die Immigrationspolitik der USA und Haitis untrennbar mit deren Außenpolitik verflochten war. [711] › Hinweis Derartige Verbindungen hatte es seit dem Amtsantritt von Francois »Papa Doc« Duvalier 1957 gegeben, und sie bestanden auch während der Herrschaft seines Sohnes Jean-Claude »Baby Doc« Duvalier weiter, der mit dem Tod seines Vaters 1971 an die Macht kam. Beide Duvaliers wurden allgemein als Tyrannen

und Unterdrücker betrachtet, doch die Vereinigten Staaten unterstützten sie unbeirrt als Bollwerke gegen den Kommunismus in der Karibik, besonders nachdem Kuba im Jahr 1959 an Castro gefallen war. [712] › Hinweis Die repressive Diktatur der Duvaliers trieb zehntausende Fachkräfte, die der Mittelklasse angehörten, von Haiti in die USA, sodass es bereits 1968 mehr haitianische Ärzte im Ausland als in Haiti gab. [713] › Hinweis Trotzdem wurde die Migration aus Haiti in die USA erst Mitte bis Ende der 1970er Jahre zum Politikum, als Umfang und Zusammensetzung des Migrantenstroms zahlenmäßig zunahmen und sich sozioökonomisch nach unten entwickelten. [714] › Hinweis Der quantitative Anstieg hatte 1980 einen Höhepunkt erreicht, dem man das »Ausmaß einer Krise« beimaß. Die Krise war politisch so problematisch geworden, dass der Präsidentschaftskandidat Ronald Reagan sie – zusammen mit der berüchtigten Mariel-Bootskrise – als Beweis für die schwache Führungskraft des amtierenden Präsidenten Jimmy Carter anführte. [715] › Hinweis Genauso wie Clinton vierzehn Jahre später bei der Abwanderungsbewegung aus Haiti nach 1991 schlug Reagan politischen Profit daraus, dass er Carters Bemühungen um eine Beendigung der Bootskrise verurteilte. »Ich kann dem nicht zustimmen«, erklärte er. »Solange Tausende versuchen hierherzukommen, kann ich den Mangel an Humanität darin nicht verstehen.« [716] › Hinweis Lincoln Bloomsmith, ein ehemaliger Angehöriger der NSC in der Regierung Carter, räumte ein: »Wir saßen zwischen den Stühlen, und es gab keine angemessene Antwort. Wenn wir sie hereinließen, gerieten wir in Schwierigkeiten. Wenn wir sie nach Hause schickten, gerieten wir in Schwierigkeiten. Und wenn wir sie einsperrten, gerieten wir in *echte* Schwierigkeiten.« [717] › Hinweis

Die Abwanderung nach Aristides Absetzung war auch nicht die erste, die haitianische Führer erfolgreich für ihre eigenen Absichten nutzten. Nach Aussagen regionaler Experten verlangen und erhielten sowohl Papa Doc als auch Baby Doc von den USA finanzielle und politische Konzessionen dafür, dass sie die illegale Emigration aus Haiti unter Kontrolle hielten. [718] › Hinweis Daher war Reagan, nachdem er 1980 erfolgreich im Wahlkampf argumentiert hatte, Carters Umgang mit den kubanischen und haitianischen Krisen demonstriere seine Inkompetenz, nach seiner eigenen Wahl zum

Präsidenten sehr daran interessiert, nicht selbst zur Zielscheibe solcher Anschuldigungen zu werden. Die Drohung, es könnte dazu kommen, wurde in der Zeit zwischen Reagans Wahl und seinem Amtsantritt akuter, nachdem Mitglieder der Republikanischen Partei und die republikanischen Kongressabgeordneten aus Florida öffentlich »strenge Maßnahmen zur Beendigung des Stroms der Bootsflüchtlinge aus Haiti« forderten. [719] › Hinweis Christopher Mitchell meint dazu: »Der Großteil der PR-Kosten, die durch den Eindruck entstanden sind, wir hätten die Kontrolle über unsere Grenzen verloren, rührte vom politisch-strategischen Bundesstaat Florida her. Deshalb war es sehr viel vorteilhafter, die Flüchtlinge auf dem Meer abzuwehren, als sie einzufangen und unter den Augen der Presse und Fernsehanstalten von Miami festzunehmen.« [720] › Hinweis

Aus diesem Grund erklärte der pragmatische neue Präsident bald nach seinem Amtsantritt, der Zuzug illegaler Haitianer in die USA habe sich zu einem »ernsten nationalen Problem« entwickelt, und bildete eine Task-Force, die sich des Problems annehmen sollte. [721] › Hinweis Kurze Zeit später schlossen Reagan und Baby Doc 1981 das U.S.-Haiti Interdiction Agreement. Dabei handelt es sich um eines der wenigen dokumentierten Beispiele präventiver Zugeständnisse zur Abwehr einer erpresserisch gesteuerten Migration. Das Übereinkommen berechtigte die USA, alle auf See aufgegriffenen haitianischen Bootsflüchtlinge nach einer ersten Überprüfung auf mögliche Asylgründe kurzerhand zurückzuschicken. [722] › Hinweis

Haiti erklärte sich seinerseits bereit, die Abwanderung auf ein Minimum zu begrenzen. [723] › Hinweis

Offiziell gab es keine Gegenleistungen der Vereinigten Staaten für die Kooperationsbereitschaft der Haitianer, abgesehen von Hilfen bei der Umsetzung des bilateralen Abkommens und dem Versprechen, mehr Haitianern Nichteinwanderungsvisa auszustellen. Doch inoffiziell räumten US-Beamte ein, dass sie versprochen hatten, »Menschenrechtsfragen herunterzuspielen« und »hinwegzusehen über Bestechung und Korruption« in Haiti. [724] › Hinweis Man versprach der Regierung Duvalier außerdem beträchtliche ökonomische Hilfen und finanzielle Unterstützung in Fragen

der Sicherheit. [725] › Hinweis Daneben erhielt die haitianische Marine von der amerikanischen Küstenwache angeblich kostenlosen Treibstoff, den sie auf dem freien Markt verkaufen konnte. [726] › Hinweis Wie Jorge Dominguez es unverblümt ausdrückte: »Die haitianische Regierung war gekauft worden.« [727] › Hinweis

Tabelle 4.1 zeigt, dass diese bilaterale Vereinbarung bis zum Sturz von Baby Doc im Jahr 1986 recht gut funktionierte. [728] › Hinweis Haiti reduzierte den Umfang der Abwanderung seiner Bevölkerung in einem erheblichen Maß, und die Regierung Reagan leistete dem Regime von Baby Doc politisch und finanziell Beistand. [729] › Hinweis

Doch das Ende ließ nicht lange auf sich warten. Im Februar 1986, kurz bevor er abgesetzt werden sollte, verließ Baby Doc das Land und setzte sich in Südfrankreich zur Ruhe. [730] › Hinweis Danach dauerte es noch weitere fast fünf Jahre, vier Präsidenten, zwei Staatsstreiche und zwei gescheiterte Wahlversuche, bis Haiti zum ersten Mal »freie und faire« demokratische Wahlen abhielt, die den populistischen Priester Jean-Bertrand Aristide mit beeindruckenden 67 Prozent der Stimmen an die Macht brachte. [731] › Hinweis

Tabelle 4.1: Festnahmen illegaler haitianischer Migranten in die USA (über Florida)

Jahr	Festnahmen
1980	**24530**
1981	**8069**
1982	**134**
1983	**33**
1984	**836**
1985	**539**
1986	**3595**

Quelle: Übernommen von Alex Stepick, »Unintended Consequences: Rejecting Haitan Boat People and Destabilizing Duvalier« in *Western Hemisphere Immigration and United States Foreign Policy,* Hrsg.: Christopher Mitchell (University Park: Pennsylvania University Press), S. 135.

Der Staatsstreich 1991 und der Beginn der Migrationskrise

Ein neuer Tag in Haiti

Der neue haitianische Führer war bei der armen schwarzen Mehrheit überaus beliebt, doch verhasst bei der kleinen, aber mächtigen, von Mulatten dominierten sozioökonomischen Oberschicht und dem Militär. Die Feindschaft war nicht überraschend, denn beide Gruppen fühlten sich von den weitreichenden wirtschaftlichen und politischen Reformen bedroht, die Aristide im Wahlkampf angekündigt hatte.[732] › Hinweis

Durch seine Regierungsführung stieß Aristide die herrschende Klasse noch weiter vor den Kopf.[733] › Hinweis Er unterließ es, dringend notwendige politische Allianzen zu schmieden; er vermied es, die Legislative Haitis in die politische Gestaltung einzubeziehen; er betrieb im großen Stil Nepotismus und Patronage, und das war von entscheidender Bedeutung, er verurteilte nicht das Verhalten seiner Anhänger, als diese zu Gewalttaten gegen seine politischen Gegner aufriefen.[734] › Hinweis

Daher überraschte es kaum, dass Aristide weniger als acht Monate nach dem Beginn seiner Präsidentschaft in einem von der Elite unterstützten, von Generalleutnant Raoul Cedras[735] › Hinweis , Brigadegeneral Philippe Biamby (dem Stabschef der Armee) und Oberstleutnant Joseph Michel François (dem Polizeichef) angeführten Staatsstreich gestürzt wurde.

Zurück in die Zukunft

Nach dem Putsch griff die Junta in großem Stil zu politischer Unterdrückung. Militär und Polizei überfielen, arretierten, folterten und (in einzelnen Fällen) ermordeten sogar die Anhänger von Aristide. Gleichzeitig stellte die Junta die Kontrolle der haitianischen Grenzen ein. [736] › Hinweis Drei Wochen danach – und nur Tage vor dem Inkrafttreten der ersten internationalen Handelssanktionen, die die Vereinten Nationen und die Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) nach dem Putsch verhängt hatten – erreichten die ersten Haitianer die Küste der Vereinigten Staaten. Es gibt Hinweise darauf, dass die neuen Militärmachthaber die Menschen nicht aktiv zum Verlassen des Landes ermutigten, doch auch nur selten versuchten, sie daran zu hindern. Stattdessen deutet einiges darauf hin, dass die von Cedras geführte Junta versuchte, die unausgesprochene Drohung einer massiven Abwanderung als Teil ihrer Strategie zur Erreichung zweier Ziele anzuwenden:

1. Die internationale Gemeinschaft von der Verhängung von Sanktionen abzuhalten; diese Taktik war weitgehend erfolglos. [737] › Hinweis
2. Zu verhindern, dass die Vereinigten Staaten und die lateinamerikanischen Länder aktive Maßnahmen zu ihrem Sturz ergriffen; damit hatten sie eine Zeitlang Erfolg. [738] › Hinweis

Wie Cedras erklärte, war er »der Stift an Haitis Handgranate. Wenn er gezogen wird, kommt es zur Explosion«. [739] › Hinweis Mit anderen Worten, Aristide war zwar der wichtigste Akteur im haitianischen Migrationsdrama von 1991 bis 1994, doch die Führer der Junta spielten in wichtigen Nebenrollen mit. Wie weiter unten in diesem Kapitel erörtert wird, hatten noch andere Akteure in der Region wichtige Rollen, ganz besonders Panama.

Die Reaktion der Regierung Bush

Zwar war die 1981 getroffene Übereinkunft der beiden Länder auch nach dem Staatsstreich noch in Kraft, doch ab November 1991 erließen einige amerikanische Gerichte einstweilige Verfügungen, die verhinderten, dass die Regierung Bush Haitianer, die man auf See aufgegriffen hatte, zwangsweise repatriierte.[740] › Hinweis Die Regierung stand also vor einem Dilemma: Sie hatte den Putsch verurteilt und die Verhängung von Sanktionen (wenn auch halbherzig) unterstützt und war nun in der Verlegenheit, behaupten zu müssen, bei den Migranten handele es sich nur um Wirtschaftsflüchtlinge. Daher wurden ab Anfang November die aufgegriffenen Menschen nicht mehr wie bisher nach einer flüchtigen Überprüfung an Bord nach Haiti zurückgeschickt, sondern im Rahmen des sogenannten *»off-shore safe haven«* – Programms zur Überprüfung zum Marinestützpunkt Guantánamo Bay auf Kuba gebracht. Danach brachte man alle Personen, bei denen man fand, sie hätten glaubhafte Gründe für einen Asylantrag, in die USA.

Als die Wirtschaft Haitis die Sanktionen von UNO und OAS – die wegen der undichten Grenze zur Dominikanischen Republik zugegebenermaßen nie ganz wirksam waren – zu spüren begann und die Junta ihre Unterdrückungsmaßnahmen fortsetzte, schwoll die Zahl der Bootsflüchtlinge beträchtlich an. Im Mai 1992 quoll das Lager Guantánamo über. 13 000 Haitianer warteten auf ihre Überprüfung, täglich wurden bis zu 1300 neue Flüchtlinge aufgegriffen, und es gab Gerüchte, es seien noch mehr unterwegs.[741] › Hinweis In der Regierung Bush führten die wachsenden Ängste vor den potenziellen Auswirkungen einer großen Flüchtlingswelle aus Haiti im Sommer vor der Präsidentenwahl zu einem bedeutsamen Politikwechsel. Am 24. Mai 1992 erließ Bush die »Kennebunkport-Verfügung«, eine Weisung, die im Grunde bedeutete, dass das Interdiction Agreement wieder in Kraft war.

Angesichts der Konstellation von Kräften, die für und gegen die Aufnahme von Haitianern waren, traf Bush eine wohlüberlegte politische Entscheidung. Er sagte sich, er müsse sich größere Sorgen um die mutmaßliche politische Reaktion auf die Aufnahme der haitianischen Flüchtlinge machen als um die Reaktion der haitianischen Gemeinde, ihrer Befürworter und der Unterstützer von Flüchtlingen allgemein.[742] › Hinweis

»Mariel warf eindeutig seinen Schatten. Washington war das ganze Jahr über wegen der Zuwanderung der Haitianer angespannt«, erklärte Pfarrer Richard Ryscavage, Leiter des Catholic Conference Office of Migration and Refugee Services, das haitianischen Flüchtlingen soziale und juristische Hilfe bot. [743] › Hinweis Von nun an sollten alle auf See aufgegriffenen Haitianer ohne vorherige Prüfung direkt nach Haiti zurückgebracht werden.

Vor Ort hatte sich zwar wenig geändert – die Zustände hatten sich eher verschlechtert –, doch die offizielle Sicht Washingtons war, dass die Bootsflüchtlinge wirtschaftlicher Not und nicht politischer Unterdrückung entkommen wollten. [744] › Hinweis Inoffiziell räumten manche Regierungsvertreter jedoch die »Problematik« ihrer Position ein. Einer von Bushs außenpolitischen Beratern vermerkte: »Wenn Sie mich fragen, ob ein Kubaner oder ein Haitianer in größerer Gefahr ist, infolge von politischen Unruhen getötet oder eingesperrt zu werden, dann müsste ich antworten: der Haitianer.« [745] › Hinweis Trotzdem sollten die Haitianer wieder einmal repatriiert werden, Kubaner dagegen nicht. Clinton war zwei Jahre später gezwungen, diese Politik aufzugeben, sodass für Haitianer der Weg über die Einwanderungsbehörde die einzige Möglichkeit war, legal in die Vereinigten Staaten einzureisen. [746] › Hinweis

Die offenbar »heuchlerische« und »favorisierende« Position Bushs entging jenen nicht, die glaubten, die Vereinigten Staaten hätten die Verpflichtung, ihre Sache besser zu machen, wie der folgende Kommentar von Leslie Gelb in der *New York Times* nahelegt:

> Mr. Bush zeigte keine große Neigung, den amerikanischen Schwarzen zu gefallen, und so ignorierte er die Flüchtlinge und den Hunger in Haiti und Somalia. Auf diese Weise verwirkte er Amerikas moralische Führungsrolle. Zum ersten Mal seit 1945 hat Amerika keine moralische Grundlage, um andere zu einer humanitären Gesinnung aufzurufen, und kann die Europäer nicht glaubwürdig bedrängen, sich der Flüchtlinge aus Jugoslawien und Rumänien anzunehmen. Alle Präsidenten treiben in Wahljahren mit der Außenpolitik ihr politisches Spielchen. Doch um im Amt zu bleiben, hat Mr. Bush in einem beispiellosen Maß die niedrigeren Instinkte der Amerikaner gehätschelt – und Amerikas Glaubwürdigkeit, seine moralische Führung und Macht verspielt. [747] › Hinweis

Jemand anders beklagte sich:

> Es ist so heuchlerisch, so gemein. Was ist mit Amerika geschehen? … Bush muss wissen, dass diese Menschen verfolgt werden, ja dass man auf sie schießt, wenn sie nach Hause

> zurückkommen. Hat er kein Herz? … Das ist keine Frage, die Bush gerne hört. Vergangene Woche stand in einem Klassenzimmer in einem vorwiegend weißen und republikanischen Vorort von Atlanta ein schwarzer Vater auf und fragte, ob Amerika nicht länger alle Flüchtlinge, die vor Unterdrückung fliehen, mit offenen Armen aufnimmt. Der Präsident wurde rot und erwiderte in einem Ton unterdrückter Erregung: »Das ist eine gute Frage«, sagte Bush, »und die Antwort darauf lautet: Jawohl, die Freiheitsstatue steht noch, und gemäß unserem Gesetz öffnen wir die Arme für Menschen, die politisch unterdrückt werden. Ich werde die Türen nicht öffnen für Wirtschaftsflüchtlinge, die von überall herkommen«. [748] › Hinweis

Und noch pointierter:

> Präsident Bushs Behandlung von Haitianern, die aus ihrem Land fliehen, streicht die eklatanten Widersprüche der US-Flüchtlingspolitik heraus. Sie schafft auch einen bedauerlichen Präzedenzfall, der andere Länder ermutigen könnte, die Hilfe für Flüchtlinge einzuschränken. … Dadurch, dass die USA Boote voller Haitianer ohne vorherige Prüfung abweist, verstoßen die Vereinigten Staaten nach Ansicht von Experten gegen den Geist, vielleicht sogar gegen den Buchstaben einer Konvention der Vereinten Nationen aus dem Jahr 1951. Das Außenministerium behauptet, es handle im Einklang mit der Konvention, denn es weist die Haitianer ab, bevor sie das Gebiet der USA erreichen. … Aber die Vereinigten Staaten haben diesen feinen Unterschied nicht gemacht, als sie andere Nationen zehn Jahre lang gedrängt haben, vietnamesische Bootsflüchtlinge aufzunehmen, die dem Kommunismus entkommen wollten. [749] › Hinweis

Die deutlichste Kritik kam jedoch von Bushs Konkurrenten um das Präsidentenamt. Wie Kandidat Reagan 1980, so benutzte auch Kandidat Clinton Bushs Politikwechsel prompt als politische Keule gegen ihn und prangerte dies als »einen Schlag für die moralische Autorität Amerikas bei der Verteidigung der Rechte von Flüchtlingen« an. [750] › Hinweis Wie bereits erwähnt, schwang Clinton diese moralische Waffe auch weiterhin, bis ihn die potenziellen politischen Konsequenzen seines Handelns Anfang Januar 1993 einholten.

Elizabeth Drew, Clintons Biografin, drückte es klar und deutlich aus: Die Wahlkampfstrategie, die Clinton »auf manchen Gebieten das Image eines Aktivisten verleihen sollte … verleitete ihn dazu, so manches zu sagen, was er später bereute«. [751] › Hinweis

Mithilfe der scheidenden Bush-Administration – und aus Angst vor einer massiven Abwanderungswelle in Höhe von 150 000 bis 250 000 Haitianern [752] › Hinweis – errichtete der designierte Präsident eine sogenannte »humanitäre Seeblockade« [753] › Hinweis (diese recht seltsame Bezeichnung stammte von seinen Beratern). Der Absperrgürtel mit dem Namen

»Operation Able Manner« verlangte eine Seeblockade außerhalb der haitianischen Territorialgewässer, um einen Exodus zu verhindern. Die amerikanische Küstenwache, die Navy und die Marines starteten die Operation mit der Entsendung von 22 Kriegsschiffen, Kuttern und Patrouillenbooten. Ironischerweise bedeutete dies, dass unter dem »menschenfreundlichen« Clinton eine sehr viel größere Präsenz von Seestreitkräften in diesem Gebiet vorhanden war als unter dem »rassistischen« Bush, der seit dem Putsch im September 1991 nur zwei oder drei Kutter eingesetzt hatte, die in den 600 Meilen zwischen Haiti und Südflorida patrouillierten.[754] › Hinweis Die »humanitäre Seeblockade« erwies sich allerdings als unnötig, denn es kam nicht zu dem befürchteten Exodus. Stattdessen rettete das persönliche Eingreifen des Expräsidenten Aristide die neue Regierung noch vor ihrem Amtsantritt vor ihrem eigenen Mariel.

Die Krise, die ausfiel, und die entscheidende Rolle von Jean-Bertrand Aristide

Wie viele Agents Provocateuers war Jean-Bertrand Aristide (nach seinem Sturz) ein schwacher Akteur, dem nur wenige politische Instrumente zur Verfügung standen. [755] › Hinweis Aber er hatte schon vor Clintons Amtsantritt richtig erkannt: »Ein drohender Exodus ist ein Weg, die Aufmerksamkeit der Weltgemeinschaft und besonders die der Regierung Clinton auf die politische Pattsituation in Haiti zu lenken.« [756] › Hinweis Aristide wusste auch, dass er diese Drohung benutzen konnte, um sein wichtigstes Ziel zu erreichen: eine Rückkehr an die Macht in Haiti. Alex Dupuy meinte dazu: »Er hoffte, Washington davon zu überzeugen, dass ohne seine Rückkehr die Krise in Haiti und ihre Folgen für die Vereinigten Staaten, besonders das Flüchtlingsdrama, nicht beendet werden würde.« [757] › Hinweis Sein Versuch, die Regierung Bush davon zu überzeugen, ihn zurück an die Macht zu bringen, war gescheitert. Bush hatte nach kurzem Überlegen die Idee einer militärischen Intervention kurzerhand fallen gelassen und erklärt, die Rückkehr von Aristide sei »nicht das Leben eines einzigen amerikanischen Soldaten wert«. [758] › Hinweis Doch Aristide glaubte, bei dem designierten Präsidenten mehr Glück zu haben. Als der gewählte Präsident Clinton noch vor seinem Amtsantritt im Januar 1993 auf ihn zukam, war Aristide bereit und willens zu einem Handel. [759] › Hinweis

Es wurde vereinbart, dass Aristide als Gegenleistung dafür, dass die Vereinigten Staaten eine härtere Haltung gegenüber der Junta einnehmen und auf seine Rückkehr an die Macht hinarbeiten würden, seinerseits dabei

helfen würde, die drohende Migrationskrise zu verhindern. [760] › Hinweis In Aristides eigenen Worten:

> Wir beide [Präsident Clinton und ich] hatten die Möglichkeit, einen »Deal« abschließen, wie es die Amerikaner gern nennen. Ich sollte die Bootsflüchtlinge davon abhalten, in See zu stechen, und er sollte die Rückkehr zur Demokratie befürworten. Die haitianischen Flüchtlinge würden im Land bleiben, und der amerikanische Präsident würde gemeinsam mit der UNO sein ganzes Gewicht in die Waagschale werfen, um die De-facto-Macht loszuwerden. Das war eine Zusammenarbeit, durch die jede Seite etwas gewinnen konnte. [761] › Hinweis

Um seine Entscheidung, Clinton zu vertrauen, zu rechtfertigen, erklärte Aristide: »Unsere ersten Kontakte hatten mir das Gefühl einer Veränderung gegeben, auch wenn seine erste Entscheidung seiner Zusage widersprach, mit der Junta zu brechen. … Ich hatte das Gefühl, dass er begriff, was auf dem Spiel stand, und dass er für die Demokratie war. Kurzum, er konnte eine wichtige Rolle übernehmen.« [762] › Hinweis

Während also Clinton sich darauf konzentrieren sollte, zusammen mit der UNO die Krise zu lösen, sollte Aristide sich darum bemühen, die Haitianer davon zu überzeugen, zu Hause zu bleiben. Um das zu erreichen, unternahm Aristide eine Reihe öffentlicher und privater Schritte.

1. Am 16. Januar 1993 erklärte er in einem Interview, Clinton habe ihm persönlich versichert, dass die neue Regierung seine Wiedereinsetzung als Präsident von Haiti unterstütze. »Es besteht kein Zweifel daran, dass Clinton mich unterstützt«, sagte er. [763] › Hinweis In einer Erklärung bestätigten Mitglieder des Übergangsteams Clintons Zusage, die Rückkehr von Aristide nach Haiti zu unterstützen, doch sie legten sich nicht auf einen Zeitpunkt und eine Strategie fest. [764] › Hinweis Gleichwohl war Aristide bereit zu glauben, Clinton werde schnell handeln, um ihn wieder an die Macht zu bringen. »Ich mache mit, denn so können wir so bald wie möglich wieder eine Demokratie in Haiti haben.« [765] › Hinweis
2. Aristide sandte – mal Seite an Seite mit Clinton, mal allein – Radiobotschaften nach Haiti, in denen er seine Landsleute aufforderte, nicht zu fliehen, sondern zu Hause zu bleiben und zu kämpfen. [766] › Hinweis

3. Er gab Fernsehinterviews, darunter auch eines bei CNN, in denen er den Reportern sagte: »Sie können sich nicht vorstellen, wie glücklich ich bin. Gestern Abend habe ich mit Präsident Clinton gesprochen und gesehen, wie schön es ist, jetzt gemeinsam für die Demokratie zu arbeiten.« [767] › Hinweis Im selben Interview gab er auch deutlich zu verstehen, dass er bald als Präsident nach Haiti zurückkehren werde.
4. In einem Brief und danach in einer Radiosendung von *Voice of America* kündigte Aristide an: »Wenn die internationalen Beobachter eingetroffen sind, werde ich einen neuen Premierminister ernennen, eine neue Regierung bilden und das Militär amnestieren.« [768] › Hinweis
5. Aristide und seine Unterstützer führten in Washington und Südflorida Telefonate mit seinen persönlichen und politischen Unterstützern vor Ort in Haiti und teilten ihnen mit, allen, die in See stechen wollten, zu raten, zu Hause zu bleiben. [769] › Hinweis

Seine persönlichen und eindringlichen Bitten und seine Medienauftritte erwiesen sich als äußerst wirksam. Der drohende Exodus wurde abgewendet. Ein Jugendlicher aus Sunshine City, dem größten und trostlosesten Slum von Port-au-Prince, erklärte: »Aristide sagt, wir sollen auf ihn warten. In Ordnung, wir warten, aber wenn er nicht zurückkommt, werden wir gehen.« [770] › Hinweis Ein anderer Haitianer, ein Pilot einer Linienmaschine, der »seit 35 Jahren in der Region lebte und die Gegend häufig überflog, berichtete, es heißt, sie sollen nicht weggehen. Sie werden abwarten. … Im Augenblick tut sich gar nichts.« [771] › Hinweis Und Pfarrer Antoine Adrien, Aristides wichtigster Vertreter in Haiti, sagte damals in einem Telefoninterview: »Offen gesagt bin ich jetzt optimistischer, denn zuvor hat Herr Clinton das Blaue vom Himmel versprochen. Jetzt verspricht er etwas Konkreteres, dass er versucht, die Demokratie zurückzubringen. … Jeder weiß, wenn Washington es wirklich will, kann die Armee sich dem nicht widersetzen.« [772] › Hinweis Kurz gesagt, die Haitianer erklärten, der Hauptgrund dafür, dass sie zu Hause blieben, war Aristide mit seinen persönlichen Appellen, nicht die Seeblockade.

Natürlich muss man sich davor hüten, Aristide zugutezuhalten, er habe die Abwanderung ganz allein verhindert. Ohne Zweifel beschlossen manche Haitianer nur deshalb zu bleiben, weil Clintons Politikwechsel es weniger wahrscheinlich machte, dass ihnen Asyl gewährt werden würde. Dennoch berichteten Journalisten vor Ort in den Tagen vor Aristides Radio- und Fernsehauftritten, es gebe nach Clintons Ankündigung »kaum direkte Hinweise darauf, dass jene Haitianer, die gehen wollten, ihre Meinung geändert hätten«.[773] › Hinweis

Zudem wurde Aristide in seinem Bemühen, die Haitianer von seiner baldigen Rückkehr zu überzeugen, von Jesse Jackson unterstützt, der die Insel direkt nach Clintons Amtseinführung besuchte. In einer Predigt in der haitianischen Hauptstadt wandte er sich an die Gemeindemitglieder, die Aristide unterstützten, und verkündete: »Es gibt eine neue Politik der USA in Hinblick auf Titids [das war der Spitzname von Aristide] Rückkehr.« Bei diesem Besuch bestätigte Jesse Jackson auch, dass Clinton tatsächlich ein Abkommen mit Aristide geschlossen hatte, in dem die Vereinigten Staaten sich zur Rückkehr des im Exil lebenden Präsidenten von Haiti verpflichteten, und sagte, er habe das direkt von Beamten im Weißen Haus gehört.[774] › Hinweis Er ging sogar so weit zu erklären: »Das könnte Clintons erster außenpolitischer Erfolg sein. Es gibt keinen Grund dafür, dass es nicht in den ersten hundert Tagen geschehen sollte. Ein Sieg in Haiti wäre sehr viel leichter als ein Sieg in Bosnien oder im Mittleren Osten.«[775] › Hinweis

Im Rückblick mag es seltsam erscheinen, dass Aristide und andere so leicht dazu gebracht werden konnten, zu glauben, Clinton werde tatsächlich handeln, besonders nachdem er gerade eines seiner wichtigsten Wahlversprechen gebrochen hatte. Doch damals glaubten viele dem neuen Präsidenten, wenn er sagte, er glaube immer noch, »die Politik sollte geändert werden. … Allerdings glaube ich nicht, dass wir das am 20. Januar auf einen Schlag tun können.«[776] › Hinweis Zwar sollte sich die Vorstellung von seiner Glaubwürdigkeit und der Verbindlichkeit seiner Zusagen sehr bald ändern, doch zu Beginn seiner ersten Amtszeit hatten die Meinungsmacher und die amerikanische Öffentlichkeit sehr hohe Erwartungen an William Jefferson Clinton.[777] › Hinweis Eine Umfrage von

USA Today/CNN/Gallup ergab, dass eine Mehrheit der Befragten glaubte, Clinton werde »einen neuen Geist des Idealismus schaffen«, und eine Umfrage von ABC/Washington Post kam zu dem Ergebnis, dass 64 Prozent der Befragten glaubten, Clinton werde versuchen, seine wichtigsten Wahlkampfversprechen zu halten. [778] › Hinweis Kurzum, es sieht so aus, als hätten viele interessierte Parteien – einschließlich Aristide – geglaubt, Clinton brauche etwas mehr Zeit, um seinen Versprechungen Taten folgen zu lassen. So berichtete ein Mitarbeiter eines Kongressabgeordneten, »der aktiv in der Haiti-Politik« arbeitete, dass Aristide und seine Anhänger glaubten, Clinton meine es mit seinen Zusagen ernst, und dass sie ihm Zeit geben würden, sie erfüllen. [779] › Hinweis Der demokratische Abgeordnete aus New York Charles B. Rangel, ein langjähriger Unterstützer Haitis, sprach sich öffentlich dafür aus, abzuwarten, bis Clintons Ansatz Wirkung zeige. [780] › Hinweis Das markierte einen deutlichen Meinungswandel Rangels, der die Politik der USA gegenüber den Haitianern lange kritisiert und erklärt hatte, zu diesen Repatriierungen im Schnellverfahren »wäre es nicht gekommen, wenn es sich bei den Flüchtlingen um Europäer gehandelt hätte«. [781] › Hinweis (Rangel machte geltend, er sei beeindruckt von Clintons Bemühungen hinter den Kulissen, die OAS und die UNO in Haiti zum Handeln zu drängen, und er sei bereit, ihm eine Chance zu geben, erfolgreich zu sein. [782] › Hinweis)

Außerdem darf man nicht vergessen, dass es in den Vereinigten Staaten zwar unzählige Menschenrechts- und Haiti-Aktivisten gab, die sich für die Rückkehr Haitis zur Demokratie engagierten, dass jedoch viele es lieber gesehen hätten, wenn ein anderer als Aristide die Rolle des Präsidenten übernommen hätte, sollte der Zeitpunkt dafür kommen. Viele potenzielle Unterstützer trauten ihm nicht. [783] › Hinweis Die von ihm unterstützte Praxis der Lynchjustiz in Form des »Necklacing« (das heißt Morde, indem den Opfern benzingetränkte Autoreifen um den Hals gehängt werden, die dann angezündet werden), war hierbei auch nicht sehr hilfreich. Zudem mochte ihn auch eine nicht unbeträchtliche Zahl anderer maßgeblicher Akteure einfach nicht. Ein Beobachter äußerte sich so: »Für Aristide ist die Notwendigkeit, in der Politik Kompromisse einzugehen, ebenso ungewohnt

wie das taktische Verhalten, das für einen parlamentarischen Präsidenten erforderlich ist.« [784] › Hinweis Es gab auch andere, die ihn einfach für geistesgestört hielten. Walter Slocombe, der Staatssekretär im Verteidigungsministerium, sagte später, sein Ministerium sei strikt dagegen, das Leben von Soldaten aufs Spiel zu setzen, um »diesen Psychopathen« wieder an die Macht zu bringen. [785] › Hinweis Ein nicht näher identifizierter Beamter des Außenministeriums, der eng mit Aristide zusammengearbeitet hatte, äußerte sich etwas positiver über Aristides Geisteszustand, obwohl er nicht gerade ein Fan von ihm war: »Er kann einen verrückt machen, aber das heißt nicht, dass er verrückt ist.« [786] › Hinweis Kurzum, Aristides relativ geringes Ansehen und seine geringe Beliebtheit in den USA zu Beginn der ersten Amtszeit der Regierung Clinton behinderten die Mobilisierung der Gruppen, die Maßnahmen zugunsten der haitianischen Migranten befürworteten, und mäßigten die Kritik an Clintons Versäumnissen im Hinblick auf Haiti. Das erlaubte es dem Präsidenten, die Maßnahmen für einige Zeit aufzuschieben. [787] › Hinweis Einfach gesagt, ist das Lager der Befürworter einfach zu Hause geblieben.

Die Krise, die stattfand, und die entscheidende Rolle von Aristide

Achtzehn Monate später, nach einer weiteren Reihe politischer Kehrtwendungen in Hinblick auf Haiti, die in der Aufgabe der Kennebunkport-Repatriierungspolitik gipfelten, kam es in Haiti erneut zum Bau vieler Boote, und Clinton wurde wieder in die Zange genommen. Doch diesmal gab es kein Entkommen. Aristide spielte wieder eine entscheidende Rolle, doch im Gegensatz zur Hilfe, die er im Januar 1993 geleistet hatte, ergriff der Expräsident von Haiti nun Maßnahmen, die noch *mehr* Haitianer dazu brachten, in See zu stechen. Der plötzliche und steile Anstieg, den seine Aktionen bewirkten – von etwa 130 Bootsflüchtlingen pro Woche vor der Krise auf etwa 2000 bis 3000 pro Tag Anfang Juli 1994 –, hatte zunächst die größte Operation der amerikanischen Küstenwache seit dem Zweiten Weltkrieg zur Folge und führte in der zweiten Septemberwoche zu einem Militäreinsatz, der Aristide wieder an die Macht bringen sollte.

Symbolische Bemühungen, wenig Bewegung

Nachdem die Krise im Januar 1993 abgewendet war und die Drohung eines bevorstehenden Exodus nicht mehr bestand, stand Clinton nur unter geringem akutem Druck, das Haiti-Problem zu lösen. Die Krise rückte angesichts der vielen politischen Themen, die die neue Administration beschäftigten, in den Hintergrund. In den folgenden Monaten spielte die

Regierung eine wenn auch begrenzte Rolle bei einer Reihe multilateraler (meist durch die UNO geführter) Versuche, die Krise friedlich zu beenden. [788] › Hinweis Doch entgegen seinen Versprechen vor Amtsantritt setzte Clinton die grundsätzliche Politik von Bush der laschen Durchsetzung der OAS-Sanktionen mehr oder weniger fort, und die Verhandlungen wegen Aristides Rückkehr überließ er der OAS und der UNO. Im Grunde verfolgte Clinton eine janusköpfige Strategie. [789] › Hinweis Einerseits verurteilte er den Staatsstreich und weigerte sich, die Regierungen, die von der Junta eingesetzt worden waren, anzuerkennen. Andererseits begann er, Druck auf Aristide auszuüben, damit dieser den Führern der Junta größere Konzessionen machte. Angeblich glaubte man, diese Maßnahmen würden die Rückkehr von Aristide bis nach Ablauf seiner Amtszeit 1996 hinauszögern. Um dieses Ziel zu erreichen, war es »notwendig, dem Anschein nach Verhandlungen zur Lösung der Krise zu ermutigen und gleichzeitig der Militärjunta in Haiti zu erlauben … jede Lösung zurückzuweisen, die Aristides Rückkehr vorsah«. [790] › Hinweis Diese Haltung war dadurch gerechtfertigt, dass Aristide im Hinblick auf Menschenrechte eine schlechte Bilanz vorzuweisen hatte. Somit konnte seine Wiedereinsetzung zu weiteren Auseinandersetzungen auf der Insel führen, besonders dann, wenn er sein revolutionäres Programm wieder aufgreifen würde. [791] › Hinweis Die Regierung Clinton erkannte, dass dies eine riskante Strategie war. Doch viele in der Regierung glaubten, dass Aristides geringe Popularität in den Vereinigten Staaten und unter der haitianischen Elite die Regierung davor bewahren würde, entschiedener vorgehen zu müssen. [792] › Hinweis

Dann schien sich im Juli 1993 die seit Langem beste Chance für eine Lösung zu bieten. Nach einer schwierigen Verhandlungsphase – und unter beträchtlichem Druck des UNO-Sondergesandten Dante Caputo und des US-Regierungsgesandten Lawrence Pezzullo – unterzeichneten Aristide und Cedras das Abkommen von Governor’s Island (GIA). Das Abkommen sah Aristides Rückkehr (am 30. Oktober 1993), eine politische Amnestie der Verantwortlichen für den Putsch im September 1991 und die Präsenz eines Friedenskorps der UNO vor. [793] › Hinweis Doch noch bevor die Tinte

getrocknet war, kamen die ersten Meldungen über Gewaltausbrüche in Haiti. Die GIA-Gegner, unterstützt von der paramilitärischen Organisation Front Révolutionnaire Armé pour le Progrès d'Haiti (FRAPH) und den ehemaligen Tontons Macoutes, drohten, sie würden die Umsetzung des Abkommens verhindern und zudem damit beginnen, die Anhänger von Aristide zu ermorden. [794] › Hinweis

Trotz der Zunahme von Gewalt und Demonstrationen begannen die UNO und die Regierung mit der Implementierung des Abkommens vom Juli. Am 23. September stimmte der Sicherheitsrat der Entsendung von Friedenstruppen zu, deren Stärke bei 1200 Soldaten liegen sollte. Anfang Oktober brach die Junta ihr Versprechen, das Abkommen umzusetzen, und bekräftigte ihren Widerstand gegen Aristides Rückkehr. Das war ein harter Schlag gegen das GIA, der den Ball hin zu einer militärischen Konfrontation ins Rollen brachte. Als die USS Harlan County am 11. Oktober mit 200 leicht bewaffneten US-Soldaten und 25 kanadischen Militärausbildern an Bord Port-au-Prince erreichte, erwartete sie ein feindseliger Empfang. Obwohl auch haitianisches Militär anwesend war, blockierten von der FRAPH organisierte Schlägerbanden den Hafen, und bewaffnete Aufständische schikanierten wartende Diplomaten und Journalisten. Sie riefen: »Tötet die Weißen!« und »Somalia! Somalia!« [795] › Hinweis Nach zweitägigen Beratungen und unter dem frischen Eindruck der Bilder des amerikanischen Soldaten, der erst Tage zuvor durch die Straßen von Mogadischu geschleift worden war, beorderte Clinton die Harlan County zurück nach Hause. [796] › Hinweis

Ein Wendepunkt: Aristide geht in die Offensive

Nach diesem peinlichen Vorfall an der Küste war den Führern der Junta in Port-au-Prince [797] › Hinweis und Aristide wie auch seinen Unterstützern in Washington klar, dass der amerikanischen Regierung der Wille fehlte, den

haitianischen Präsidenten wieder an die Macht zu bringen und die Junta zu verjagen. [798] › Hinweis Jocelyn McCalla, eine haitianische Menschenrechtsaktivistin, meinte: »Aristide kam zu dem Schluss, dass Clinton ihn im Stich gelassen hatte.« [799] › Hinweis Aristide selbst sagte dazu: »Ich wusste jetzt, dass die Haiti-Politik der USA nicht vom Weißen Haus entschieden wird. Ein Politiker trifft Entscheidungen gemäß seinen Interessen und nicht im Einklang mit seiner persönlichen Überzeugung. Er kann sich für Lichtgeschwindigkeit oder für ein Schneckentempo entscheiden.« [800] › Hinweis Nachdem Aristide zu dem Schluss gekommen war, dass Clinton tatsächlich das Schneckentempo gewählt hatte, [801] › Hinweis beschloss er, in die Offensive zu gehen. Die Waffe seiner Wahl war die migrationsgestützte Nötigung.

OPTION A: DIE POLITISCHE FIEBERKURVE ERHÖHEN Wie bereits erwähnt, galt Aristide »in den USA lange als Randfigur ohne Einfluss in Washington und daher als recht unfähig, sein Anliegen bei der Regierung mit Nachdruck zu vertreten«. [802] › Hinweis Doch Ende 1993 hatte sich das Blatt gewendet. Trotz großer Befürchtungen in Hinblick auf Aristide hatten jene Gruppen, die wegen der Not der Haitianer besorgt waren, jegliche Geduld mit Clinton verloren.

Da es keine überzeugenden Alternativen gab, kam diese Frustration Aristide zugute, und für die Wiederherstellung der Demokratie in Haiti innerhalb eines absehbaren Zeitraums setzte man auf ihn die größte Hoffnung. Aufgrund des »Rats von Experten« nutzte Aristide »Anfang 1994 ein Vakuum in der amerikanischen Haiti-Politik« und startete einen direkten Angriff auf die Regierung. [803] › Hinweis Er war zu dem Schluss gelangt, dass die Innenpolitik der »beherrschende Faktor im Schlingerkurs von Clintons Haiti-Politik war« [804] › Hinweis , und beschloss, für ein erfolgreiches Vorgehen sei es am zweckmäßigsten, den innenpolitischen Druck an zwei Fronten zu erhöhen: indem er die Heucheleikosten für die amerikanische Einwanderungs-/Flüchtlingspolitik gegenüber Haiti in die Höhe schraubte und indem er die zu erwartenden politischen und ökonomischen Kosten durch einen endlosen Strom haitianischer Bootsflüchtlinge erhöhte.

Innenpolitisch kam es Aristide zugute, dass die OAS und die UNO seine Ansprüche bereits als legitim anerkannt hatten, und es gab eine Vielzahl von Unterstützern, zu denen Kongressmitglieder des Black Caucus ebenso gehörten wie die Trans-Afrika-Lobby, diverse neu motivierte Bürgerrechtler und religiöse Gruppen sowie auch der liberale Flügel der Demokratischen Partei. [805] › Hinweis Ferner halfen ihm die Achtung und Wertschätzung der armen Mehrheit in Haiti. Um seinen Drohungen Nachdruck zu verleihen, erklärte Aristide öffentlich, Clintons Haiti-Politik sei »rassistisch« und ein »grausamer Scherz«, und kündigte an, er werde in sechs Monaten das Übereinkommen zwischen den USA und Haiti von 1981 außer Kraft setzen, das es Washington ermöglicht hatte, Haitianer auf See aufzugreifen und zu repatriieren. [806] › Hinweis Ein Beobachter meinte damals, dass die Nichtanerkennung der Vereinbarung »das Weiße Haus aus seinem Fuchsloch herauslockt«. [807] › Hinweis

MIT EIN WENIG HILFE VON NEUEN UND ALTEN FREUNDEN Die Hilfe der Verbündeten von Aristide zeigte sich auf vielerlei Weise. Erstens begannen die liberaleren Kongressmitglieder, auf deren Unterstützung Clinton bei der Durchsetzung seiner weit gefächerten sozialen Agenda angewiesen war, als Reaktion auf die zunehmende Unterdrückung und die wachsende Zahl der Toten in Haiti, zugunsten einer anderen Politik im Hinblick auf die Junta und auf die haitianischen Bootsflüchtlinge Druck auszuüben. [808] › Hinweis So plädierte zum Beispiel der demokratische Abgeordnete Major R. Owens aus New York, in dessen Wahlbezirk es eine große Gemeinde von Haitianern gab, für eine Militäraktion, »… denn das signalisiert der haitianischen Militärführung, dass die Zeit der Wohltaten und unklaren Signale zu Ende ist … Vielleicht hat ja der Präsident den Mut, aufzustehen und das illegale Regime der Terroristen in Haiti zu Fall zu bringen.« [809] › Hinweis

Zweitens: Randall Robinson, Exekutivdirektor der Trans-Afrika-Lobby, schrieb einen vernichtenden Brief an die *New York Times*, der eine ganze Seite einnahm, in dem er Clinton vorsätzliche Ignoranz und zum Himmel schreiende Unfähigkeit im Umgang mit Haiti vorwarf. [810] › Hinweis Den Brief hatten mehr als hundert prominente Amerikaner unterschrieben,

darunter Führer von Bürgerrechtsorganisationen, religiösen Organisationen und Gewerkschaften, einige Hollywood-Größen und Kongressmitglieder. Sie alle beschuldigten Clinton einer rassistischen Politik gegenüber den haitianischen Flüchtlingen und forderten die Rückkehr von Aristide an die Macht. [811] › Hinweis

Drittens: Robinson kündigte auch an, er werde so lange in einen Hungerstreik treten, bis die Regierung Lawrence Pezzullo (den US-Gesandten in Haiti) entlasse und ihre Politik bezüglich der Junta und der Flüchtlinge verändert habe. [812] › Hinweis (Pezzullo war nach Ansicht vieler offen feindselig gegen Aristide eingestellt.) Der Hungerstreik wurde zu einer 27 Tage andauernden harten Probe. Ein Reporter der *Washington Post* berichtete täglich darüber. Er informierte seine Leser anschaulich über den Gewichtsverlust und körperlichen Zerfall Robinsons. Dieser war lange für verstärkte Anstrengungen zum Sturz der Junta eingetreten, doch das Ziel des publikumswirksamen Hungerstreiks war viel enger gesteckt: Es ging um das Ende der schnellen Abschiebepolitik. »Alles, was wir brauchen, ist eine Anhörung, um die Wirtschaftsflüchtlinge von den politischen Flüchtlingen zu trennen … Ich werde mein Fasten beenden, wenn die Flüchtlinge endlich angehört werden.« [813] › Hinweis

Viertens: Der Black Caucus im Kongress hatte einen Gesetzesantrag eingebracht, in dem die Forderung nach Pezzullos Ablösung und ein härteres Vorgehen gegen die Junta verlangt wurden. [814] › Hinweis Zwar war Mitte Juli 1994 noch nicht darüber abgestimmt worden, doch das spielte kaum eine Rolle. Das Weiße Haus hatte praktisch alle Forderungen des Gesetzesentwurfs als neue Politik der USA gegenüber Haiti angenommen. Ein Mitarbeiter eines Abgeordneten, der die Angelegenheit genau verfolgte, stellte fest: »Die Vorlage war ein Plan für das, was in den nächsten Monaten geschehen sollte. Alle haben sich dafür eingesetzt. Und sie haben beinahe alles bekommen.« Ein anderer Vertreter des Außenministeriums formulierte es so: »Die Grundelemente des Plans des Black Caucus lauten: Das Militär ist das Problem, Aristide ist die Lösung. Wir sollten keinen Zentimeter von ihm abrücken und nichts unternehmen, was irgendwie nach einer Alternative zu Aristide aussieht, etwa mit einem Premierminister zusammenzuarbeiten.« [815] › Hinweis

Und fünftens: Der innenpolitische Dissens aus einem Lager, das ein Kernstück der Unterstützung für den Präsidenten darstellte – dem der Afro-Amerikaner –, unterstrich die Bedeutung der Mobilisierung (und Gegenmobilisierung) starker Interessen bei der Beurteilung der Wirksamkeit von politischer Nötigung. Diese Gruppe, die erklärtermaßen die Migration befürwortete, war von Ende 1991 bis Anfang 1994 inaktiv und passiv geblieben, doch Anfang 1994 mobilisierte sie sich stark. Andererseits war die Konzentration der Interessen im Lager der Gegner einer Aufnahme von Haitianern von Anfang an sehr hoch und wuchs mit der Zeit noch. Tabelle 4.2 zeigt ein Beispiel von Umfragedaten vom Sommer 1994, als sich die Krise noch einmal richtig aufheizte. Die Daten zeigen klar, dass die Öffentlichkeit im Hinblick auf den Umgang mit der Krise tief gespalten und stark polarisiert war.

Der heftig entbrannte Widerstreit der Interessen bewirkte auch einen Anstieg der Medienberichte über die Haiti-Krise und die Ereignisse in ihrem Umfeld – besonders nach Robinsons Hungerstreik und dem beinahe gleichzeitigen Erstarken der Demonstrationen für die Aufnahme von Flüchtlingen aus Haiti. (Das Interesse an der Flüchtlingskrise erlosch, bald nachdem die zu den Feierlichkeiten des Amtsantritts von Clinton 1993 erwarteten haitianischen Bootsflüchtlinge ausgeblieben waren, und verschwand aus den Schlagzeilen. [816] › Hinweis)

Ende April bis Anfang Mai 1994 enthielten beinahe 66 Prozent der Medienberichte über Haiti Kritik an Clintons Politik; von Randall Robinson, Mitgliedern des Black Caucus (von denen einige während Protestaktionen vor dem Weißen Haus verhaftet wurden) und anderen. [817] › Hinweis Man kann also sagen, dass die Mehrheit der Medienberichte in dieser Zeit sich auf den politischen Kampf zwischen den Gegnern der Haiti-Politik und der Regierung konzentrierte, die gezwungen war, die Defizite ihrer Politik öffentlich einzuräumen.

Daneben wurden Schuldzuweisungen an die Regierung wegen der Lage in Haiti zunehmend öffentlich immer häufiger ausgesprochen, wie der folgende Leitartikel zeigt: »Von allen unauflösbaren außenpolitischen Knoten, die die Regierung Clinton frustrieren, scheint Haiti der am schwierigsten durchtrennbare zu sein. Die dortige Krise ist so akut – *und so*

sehr durch Aktionen der USA in der Vergangenheit verursacht –, dass es nicht länger möglich ist, passiv zu bleiben«. [818] › Hinweis Der Vorsitzende des Koordinierungsausschusses zur Einwanderungsgesetzgebung der amerikanischen Anwaltsvereinigung argumentierte ähnlich. Wenngleich auch Vorwürfe von Rassismus benutzt würden, um »die Debatte zu vernebeln«, so ließe sich doch nicht leugnen, dass die Repatriierungspolitik der amerikanischen Regierung »eine gefühllose Hauruckaktion gegenüber einer menschlichen Tragödie war, an der unsere Außenpolitik einen wesentlichen Anteil hat«. [819] › Hinweis

Clinton musste bald anerkennen, dass die Strategien der Aktivisten und besonders die von Robinson wirksam waren. »Ich verstehe und respektiere, was er tut. … Wir sollten unsere Politik ändern. Sie hat nicht funktioniert.« [820] › Hinweis Innerhalb einer Woche nach diesem offenen Eingeständnis wechselte Clinton in drei wichtigen Punkten seiner Politik gegenüber Haiti den Kurs, der nun genau den Forderungen der Aktivisten und des Black Caucus entsprach. Als Erstes ersetzte er den unbeliebten Pezzullo durch William Gray III, ehemaliges Mitglied des Repräsentantenhauses und Präsident des United Negro College Fund. Zweitens kündigte er einen Wechsel in der US-Flüchtlingspolitik an. Ab sofort sollten alle auf See aufgegriffenen Haitianer eine ordentliche Anhörung auf einem amerikanischen Schiff oder in einem Drittland bekommen. Drittens kündigte er die Bereitschaft der Vereinigten Staaten an, härtere Wirtschaftssanktionen gegen die Junta zu unterstützen. [821] › Hinweis Die Regierung behauptete zwar, diese Änderungen seien lange vorbereitet und kein Ergebnis des innenpolitischen Drucks, doch ein Mitarbeiter gestand ein: »Natürlich spielt der Druck eine Rolle. Wir leben hier in einem Kokon.« [822] › Hinweis

Der Politikwandel führte dazu, dass Robinson seinen Hungerstreik beendete, dass der Druck des Black Caucus nachließ und dass sich Clintons Kritiker im Inland für kurze Zeit beruhigten. Doch er führte nicht dazu, dass die Krise sich in Luft auflöste. Tatsächlich verschlimmerte sich der Zustand durch das veränderte Vorgehen innerhalb kurzer Zeit ganz beträchtlich. Mit dem Aussetzen der Repatriierungspolitik löste die Regierung Clinton einen neuen Schub im Bootsbau aus und trug zu einer neuen Abwanderung aus

Haiti bei. Das lieferte Aristide noch mehr Munition für seinen Versuch, der US-Regierung klarzumachen, dass die Krise in Haiti ebenso andauern würde wie das Problem der Bootsflüchtlinge, wenn er nicht wieder an die Macht käme. [823] › Hinweis

Tabelle 4.2: Wandel der öffentlichen Meinung in den USA während der zweiten Phase der Krise wegen den haitianischen Bootsflüchtlingen, Mai bis September 1994

Frage	Datum und Antwort	Datum und Antwort	Datum und Antwort
Sind Sie für den Einsatz von Militär, um die Demokratie in Haiti wiederherzustellen?	etwa 7.–10. Mai 25 – 36 % Ja Quellen: [2,6]	13.–17. Juli: 39 % Ja Quelle: [1]	15. September: 40 % Ja Quelle: [6]
			16. September: 56 % Ja Quelle: [4]
			19. September: 34 % Ja Quelle: [5]
Sind Sie für den Einsatz von Militär, um die Flüchtlinge zu stoppen?		13.–17. Juli: 50 % Ja Quelle: [1]	
Der gewählte Präsident von Haiti, Jean-Bertrand Aristide, wurde 1991 vom haitianischen Militär gestürzt. Sind Sie für oder gegen eine Entsendung von Bodentruppen durch die Vereinigten Staaten, um die Militärjunta zu entmachten und Aristide wieder in sein Amt einzusetzen?			19. September:40% Ja (Demokraten: 49 %; Republikaner: 29 %; Unabhängige: 44 %) Quelle: [3]
Immigranten aus Haiti (sind jetzt):		13.–17. Juli: 6 % gut für die USA; 45 % schlecht für die USA; 42 % haben keine Auswirkung Quelle: [1]	

Sollten die USA Boote mit Haitianern, die Asyl in diesem Land suchen, kurzerhand zurückschicken?	7. April: 52 % Ja (Demokraten: 42 %; Republikaner: 65 %, Unabhängige: 53 %) Quelle: [2]	18. Juni: 62 % Ja Quelle: [6]
Warum versuchen Haitianer in dieses Land zu kommen: „Sie suchen nach einem besseres Leben“ oder „Sie wollen der Verfolgung entkommen“?	7. April: 66 % »suchen ein besseres Leben« Quelle: [2]	

Quellen: 1: ABC News; 2: *Boston Globe;* 3: CBS/*New York Times;* 4: CNN/Gallup Poll; 5: Knight-Ridder; 6: *Washington Post*–ABC-News-Umfrage.

OPTION B : DIE DROHUNG MIT DEN FLÜCHTLINGEN VERSTÄRKEN Gerade als das Weiße Haus hoffte, die Junta werde den Druck der neuen Sanktionen allmählich spüren (und bald zurücktreten), setzte in Haiti eine neue massive Emigrationswelle ein und verlagerte den unmittelbaren Druck wieder auf die Vereinigten Staaten. Die Abwanderung begann, nur wenige Tage nachdem am 15. Juni ein amerikanisches Marineschiff in jamaikanischen Gewässern mit Anhörungen und der Weiterleitung von Haitianern begonnen hatte. So sah es die neue Politik vor, nach der alle Haitianer als potenzielle Flüchtlinge zu betrachten seien. [824] › Hinweis

Innerhalb von drei Wochen wurden beinahe 18 000 Personen aufgegriffen, die individuell überprüft werden mussten. Die Nachrichtendienste meldeten, es seien noch mehr unterwegs. [825] › Hinweis (Man glaubte diesen Meldungen, da die Küstenwache nur zwei Tage zuvor 3458 Personen aufgegriffen hatte, die höchste jemals erreichte Zahl an einem Tag.) Und obwohl man Guantánamo erst eine Woche zuvor wieder geöffnet hatte, war seine Aufnahmekapazität von 12 500 Personen schon fast erreicht.

Der Flüchtlingsstrom drohte nicht nur die Einrichtungen in Guantánamo zu überfordern, sondern weckte in Florida auch wieder die Ängste vor einem großen Zustrom von Haitianern. [826] › Hinweis Das wiederum weckte

Ängste bei der staatlichen Führung, denn mit den Wahlen im November standen sowohl das Gouverneursamt des Bundesstaates Florida als auch ein von den Republikanern gehaltener Sitz im Senat zur Disposition. Bereits vor dem Einsatz des Zustroms hatte Gouverneur Lawton Chiles Klage gegen die Bundesregierung eingereicht, um 739 Millionen Dollar an Ausgaben zurückerstattet zu bekommen, die Florida seiner Aussage nach für Ausbildung, Sozialhilfe und andere Dienste für die illegalen Immigranten im Jahr zuvor gezahlt hatte. Auch der demokratische Senator Bob Graham aus Florida wurde schnell zu einer der Stimmen im Kongress, die am lautesten nach einer Invasion riefen, um Aristide wieder ins Amt zu bringen. In einem Bericht stand damals Folgendes zu lesen: »Obwohl Grahams öffentlich vorgetragene Gründe auf eine edle Gesinnung hinweisen, verraten seine Eingangspost und die Anrufe seiner Wähler deutlich, dass es in Florida schon jetzt zu viele Immigranten gibt«. [827] › Hinweis Einer dieser Wähler schrieb:

> Mir ist es lieber, wir stoppen die illegale Einwanderung, selbst wenn wir dazu das Militär nach Haiti schicken und es zehn Jahre dort lassen müssen … das wäre immer noch billiger, als all diese Menschen ins Land zu lassen und für deren Sozialfürsorge und medizinische Versorgung aufzukommen. … Wir sollten einmarschieren, ihren Präsidenten zurückbringen und diese Offiziere davonjagen. Sonst werden wir das Problem hier in Florida haben, für mehr als zehn Jahre. [828] › Hinweis

Der Regierung fiel es zunehmend schwer, den Ereignissen, die sich schnell zu einer großen politischen Krise entwickelt hatten und scheinbar unweigerlich auf eine militärische Antwort hinzudeuten schienen, eine positive Wendung zu geben. Die Clinton-Regierung sah sich gezwungen zuzugeben, dass die Krise ihre bevorzugte Strategie durchkreuzte – eine allmähliche strategische Verschärfung der Sanktionen, die ohne eine militärische Intervention eine Rückkehr zur Demokratie bewirken würde. »Der Flüchtlingsstrom hat uns erfasst, und das hat die Diskussion über andere Optionen beschleunigt«, erklärte ein hoher Regierungsbeamter. [829] › Hinweis Ein ranghoher Mitarbeiter des Außenministeriums räumte ein: »Wir können eine Abwanderung in diesem Ausmaß nicht auf unabsehbare Zeit hinnehmen, und das erhöht die Dringlichkeit, eine Lösung des Problems zu finden.« [830] › Hinweis Ein anderer sagte: »Bis Mitte nächster

Woche kommen wir durch. Aber ist das eine vernünftige Politik? Nein.« [831] › Hinweis »Ohne Zweifel sind die Zahlen sehr viel höher, als wir erwartet hatten«, erklärte wieder ein anderer. »Jetzt müssen wir einfach abwarten und beten, dass wir diesmal ein Konzept finden, mit dem wir sie auf ein überschaubares Maß hinunterdrücken.« [832] › Hinweis

Um zu zeigen, wie verwundbar die Haiti-Krise die Regierung Clinton bis zum Sommer 1994 gemacht hatte, ist es wichtig zu erwähnen, dass der Präsident selbst kaum noch von etwas anderem reden konnte. So wurde zum Beispiel jeder politische Erfolg, den er sich vom G7-Gipfel im Juli 1994 in Neapel versprochen haben mochte, durch das Problem Haiti ernsthaft beeinträchtigt. Zum einen blieb Clinton bei seiner Ankunft in Italien noch eine halbe Stunde in der Air Force One, wo ihn sein Vizepräsident Al Gore über die Situation in Haiti in Kenntnis setzte; über diese Tatsache wurde von der internationalen Presse ausführlich berichtet. [833] › Hinweis Zum anderen hatte Clinton in seiner Eröffnungsrede der Pressekonferenz im Hafen von Neapel Haiti überhaupt nicht erwähnt, und dennoch beherrschten »Fragen über die Unruhen auf der Insel das Treffen mit den Reportern« und er »war bemüht, seinen jüngsten Politikwechsel zu verteidigen«. [834] › Hinweis

DER WENIG HILFREICHE ARISTIDE Offensichtlich hatte die Regierung erwartet, Aristide werde ihr wieder zu Hilfe kommen und die zunehmende Abwanderung stoppen. So richtete man einen Radiosender ein, der alle haitianischen Radiofrequenzen überlagern konnte, um es Aristide zu ermöglichen, zur haitianischen Bevölkerung zu sprechen. [835] › Hinweis Doch während Aristide bei der ersten Krise entscheidend dazu beigetragen hatte, die Abwanderung zu stoppen, verweigerte er diesmal entschieden die Zusammenarbeit. [836] › Hinweis Stattdessen sprach er sich *gegen* Clintons an die Haitianer gerichteten Appell aus, ihre Heimat nicht zu verlassen. »Es wäre unmoralisch von Menschen, deren Leben in Gefahr ist, zu verlangen, dass sie in Haiti bleiben«, erklärte Aristide, »einem Haiti, von dem ich gezwungen bin zu sagen, dass es ein Haus ist, das in Flammen steht.« [837] › Hinweis Und in deutlichem Gegensatz zu seinen inständigen Bitten im Januar 1993 erklärte er: »Es ist besser, auf hoher See zu sterben, als lebend

vor den Putschisten auf den Knien zu liegen. Nehmt lieber das Risiko auf euch, als Armut und Unterdrückung zu erfahren. … trotz des Empfangs in Amerika.« [838] › Hinweis

Zudem zeigte er in aller Deutlichkeit, dass er die Macht der Flüchtlinge als Waffe erkannte und sie aktiv gegen die Regierung Clinton einsetzte, als er verkündete: »Es ist ein grundlegendes Motiv der amerikanischen Regierung, in ihrem Versuch, aus der Krise herauszukommen, dass sie den Strom der Bootsflüchtlinge stoppt. Doch es gibt keine Lösung ohne eine Rückkehr zur Demokratie.« [839] › Hinweis

DIE ROLLE DER FLÜCHTLINGE Aristides Botschaft ermunterte die Haitianer, und sie reagierten darauf, indem sie in See stachen. Mit dem ausdrücklichen Ziel, den Druck auf die USA zu verstärken, damit diese die Rückkehr von Aristide beschleunigten, wurden in beinahe allen Dörfern an der Südküste Haitis Boote bereitgemacht.

Wie in Kapitel 1 erwähnt, sagte ein Dorfbewohner ganz offen: »Wir bekommen keine Waffen, um zu kämpfen. … Die einzige Art zu kämpfen besteht darin, die Amerikaner dazu zu bringen, ihre Versprechen zu halten. Der einzige Weg dazu ist, das zu tun, was sie am meisten fürchten [dass wir nach Amerika kommen].« [840] › Hinweis

Wie ihr Führer im Exil verstanden auch die Haitianer, welche politische Bedeutung ihr Kampf sowohl für Aristide als auch für den amerikanischen Präsidenten hatte. »Wenn Clinton die Flüchtlingssituation beenden will, muss er Aristide zurückbringen. … Das Thema Flüchtlinge ist eine Trumpfkarte, die Aristide in der Hand hält, und er wird sie jetzt zu seinem Vorteil ausspielen.« [841] › Hinweis

Tatsächlich sagten viele Haitianer, die in dieser Zeit befragt wurden, dass nur die persönliche Aufforderung von Aristide, in Haiti zu bleiben, sie davon abhalten würde, die Insel zu verlassen. »Zurzeit bringt mich nur der kleine Priester dazu, dass ich bleibe.« [842] › Hinweis »Wir glauben niemandem mehr – nur Aristide. Schickt Aristide zurück, und es wird keine Bootsflüchtlinge mehr geben.« [843] › Hinweis »Wir wissen, wenn wir in die Boote steigen, wird das Aristide helfen. Das hat uns niemand gesagt; wir wissen das einfach. Wir haben keine Angst davor, auf dem Meer zu sterben,

wenn es hilft, Aristide zurückzubringen.«[844] › Hinweis »Wenn Clinton uns heute abfängt, dann versuchen wir es morgen wieder … wir werden auf dem nächsten Boot sein. Das muss Herr Clinton begreifen. Solange wir unseren Präsidenten nicht zurückbekommen, sterben wir lieber auf dem Meer als hier.«[845] › Hinweis

Eine weitere Ermutigung, die Boote zu besteigen, bestand in der Tatsache, dass Asylanträge an Bord der Schiffe mit einer großzügigen Quote von 30 Prozent genehmigt wurden, während in den Büros, die im Februar 1992 zur Bearbeitung von Asylanträgen in Haiti eröffnet worden waren, der Durchschnitt bei 6,6 Prozent lag.[846] › Hinweis Die Quote erreichte einmal sogar 40 Prozent; was zumindest zum Teil der Arbeit der privaten Menschenrechtsorganisationen zu verdanken war, die den Haitianern behilflich waren, den Flüchtlingsstatus zu beantragen.[847] › Hinweis Das setzte die Regierung noch mehr unter Druck, eine dauerhaftere Lösung zu finden.

Es sieht so aus, als hätten viele Haitianer im zweiten Anlauf überhaupt nicht mehr versucht, Florida zu erreichen. Vielmehr planten sie nur, über die 12-Meilen-Zone der Territorialgewässer (und sei es auch nur gerade eben) hinauszugelangen, um an ein »Hai-Visum« zu kommen, wie es die Haitianer nannten.[848] › Hinweis Neben den Daten der Befragungen stützen zwei andere Quellen diese Vermutung. Zum einen wechselte die Art der Boote: Die größeren Schiffe mit Hunderten von Personen wurden von Dutzenden kleinerer Boote ersetzt, auf denen weniger als 25 Personen Platz fanden. Diese Boote eigneten sich schlecht für die Überfahrt nach Florida. Viele waren kaum mehr als Flöße, die mit Materialien gebaut worden waren, die aus und von den eigenen Hütten der Menschen stammten.[849] › Hinweis Ein Hafenarbeiter erklärte: »Sie verwenden Boote, die Miami nicht erreichen können. Sie fahren hinaus, damit sie aufgelesen werden«.[850] › Hinweis Zum anderen machten sich die Haitianer von überall auf der Insel auf den Weg, nicht nur an Stellen mit günstigen Strömungen. Ein Angehöriger der Küstenwache sagte: »So viele Menschen sind an Stellen aufs offene Meer hinausgefahren, von denen aus sie die USA unmöglich erreichen konnten, sodass klar war: Sie wollten nur auf hoher See gerettet

werden.« [851] › Hinweis »Es scheint, als hätten sie Boote ohne Ende, und wir haben nicht genug Schiffe«, sagte ein anderer Marineoffizier. [852] › Hinweis

»Doch wie ein Spieler, der glaubt, so weit abgeschlagen zu sein, dass er nicht aufgeben kann«, legte Clinton mehr Chips auf den Tisch und kündigte einen weiteren großen Politikwechsel an. [853] › Hinweis Die Regierung verkündete, von nun an würden alle Haitianer in temporäre Flüchtlingslager rund um die Karibik gebracht, und hoffte, sie würden von der Flucht abgehalten, wenn sie erst einmal wüssten, dass sie nicht in Miami, sondern in einem Lager in einem anderen Land enden würden. Aber auch diese Politik brach bald in sich zusammen.

Der neue Plan geriet ins Trudeln, als Guillermo Endara, der Präsident von Panama, plötzlich und ohne Vorwarnung sein (widerwillig gegebenes) Versprechen zurücknahm, 10 000 Haitianer bis zu sechs Monate lang aufzunehmen. [854] › Hinweis Ein Reporter schrieb damals: »Das Panama-Fiasko verstärkte den Eindruck, dass die Regierung im Hinblick auf Haiti jeden Tag in eine andere Richtung taumelt.« [855] › Hinweis Der US-Regierung fehlten plötzlich nicht nur 10 000 Plätze zur Unterbringung von Flüchtlingen, sondern sie musste auch die Demütigung hinnehmen, vom Regierungsführer eines Landes abgewiesen zu werden, das seine Freiheit einem militärischen Eingreifen der USA kaum fünf Jahre zuvor verdankte. Ein Leitartikel der *New York Times* meinte dazu Folgendes:

> Und wenn die Regierung öffentlich von einem lateinamerikanischen Führer gedemütigt wird, der so sehr in Washingtons Schuld steht wie Panamas Präsident Guillermo Endara … ist das ein Zeichen, dass die Glaubwürdigkeit der USA in der Region auf ein alarmierendes neues Tief gesunken ist. Wenn Endara keine Bedenken hat, den USA eine lange Nase zu machen, und sich nicht länger an diplomatische Vereinbarungen hält, was ist dann von General Raoul Cedras und seinen höhnisch grinsenden Kumpanen in der haitianischen Junta zu erwarten? [856] › Hinweis

Die Lage war während des Gipfeltreffens in Neapel so angespannt, dass ein »unbekanntes hohes Regierungsmitglied« zu einem zuvor nicht angekündigten Presse-Briefing vor die Journalisten trat, die für den Gipfel akkreditiert waren, um über die Folgen des Kurswechsels Panamas zu sprechen. [857] › Hinweis In den folgenden Tagen und Wochen bemühte sich die Regierung sehr, die 10 000 Plätze durch Zusagen anderer Ländern zu finden, sogar in Westafrika. [858] › Hinweis Doch die Anstrengungen blieben

weitgehend erfolglos, und das verstärkte den Druck immer mehr, die Krise endlich zu beenden.[859] › Hinweis

Ohne die Hilfe von Aristide den Flüchtlingsstrom zu beenden, ohne die Unterstützung der karibischen Staaten bei der Aufnahme der Menschen oder die Toleranz Floridas, einen weiteren Zustrom zu verkraften, sah sich die Regierung schließlich gezwungen, eine militärische Lösung in Betracht zu ziehen. Der Kolumnist William Raspberry sagte zusammenfassend:

> Es gab für die amerikanische Diplomatie keinen Weg, der frei von Problemen war. Die Militärführung in Haiti schien entschlossen, so lange an der Macht zu bleiben, bis sie vertrieben wurde, und die Amerikaner hatten gezeigt, dass sie keine Lust hatten, das zu tun, was nötig war, um sie zu verjagen. Clinton versuchte es mit einem Kompromiss: Er drohte mit einer Militäraktion, die er nicht unternehmen wollte, und hoffte, Cedras und die anderen würden ihn ernst nehmen und freiwillig gehen. Das Ergebnis war, dass der amerikanische Präsident kurz vor einer Invasion stand, für die es zu Hause trotz all seiner ernsthaften Erklärungen praktisch keine politische Unterstützung gab.[860] › Hinweis

Es gab in der Tat etwas Unterstützung, doch war diese für Clinton bedauerlicherweise höchst »polarisierend, während die allgemeine Haltung mehr in Richtung Ablehnung tendierte«.[861] › Hinweis Zwar stiegen mit der Zeit Ausmaß und Intensität der Unterstützung einer Intervention, um Aristide mithilfe von US-Truppen an die Macht zu bringen, von etwa 27 Prozent im Dezember 1993 (8 Prozent sehr stark, 19 Prozent ziemlich stark) auf 47 Prozent im Juli 1994 (15 Prozent sehr stark, 32 Prozent ziemlich stark), doch die Ablehnung stieg in diesem Zeitraum gleichermaßen – von 57 Prozent (34 Prozent sehr stark, 23 Prozent ziemlich stark) auf ungefähr 67 Prozent (33 Prozent sehr stark, 34 Prozent ziemlich stark) im Juli 1994.[862] › Hinweis Doch diese Zahlen kehrten sich praktisch um, wenn als Grund für die Mission die Evakuierung von Amerikanern genannt wurde, um den Strom der Flüchtlinge aus Haiti an die Küste der Vereinigten Staaten zu stoppen![863] › Hinweis

Operation Wiedereinsetzung (Aufrechterhaltung) der Demokratie

Trotz noch bestehender beträchtlicher Einwände des Kongresses und einer stark polarisierten Öffentlichkeit kündigte Clinton am 15. September 1994 in einer Rede an die Nation an, die USA würden eingreifen, um »unsere Interessen zu schützen, die Gräueltaten zu beenden, die zehntausende Haitianer bedrohen, um unsere Grenzen zu sichern, Stabilität zu wahren und die Demokratie in unserer Hemisphäre zu fördern und [vielleicht in Anspielung auf das Versprechen, das er Aristide gegeben hatte?] um die Glaubwürdigkeit der Versprechungen zu wahren, die wir gemacht und die andere uns gegenüber abgegeben haben«. [864] › Hinweis Nur zwei Tage zuvor hatte das Außenministerium seinen dritten Zwischenbericht über die Menschenrechte in Haiti vorgelegt und darin die Situation mit den schlimmsten Exzessen der Zeit von Duvalier verglichen. [865] › Hinweis Bei dem Versuch, Unterstützung für die Mission zu finden, griff Clinton in seiner Rede eingehend auf diese Untersuchung zurück, zitierte eine Litanei von politischen Morden, Folterungen und Vergewaltigungen und erklärte: »General Cedras und seine Komplizen sind allein verantwortlich für dieses Leid und die schreckliche menschliche Tragödie.« [866] › Hinweis

Hätte Clinton mehr Zeit vor den Wahlen im November und bessere Alternativen gehabt, dann hätte er sich vielleicht dafür entschieden, nicht einzumarschieren. Im Hinblick auf die Wahlen war mit der Suche nach der richtigen Lösung für Haiti wenig zu gewinnen, doch durch einen weiteren großen Fehler war viel zu verlieren. Die Umfragedaten machen deutlich, dass die Amerikaner mit Clintons Außenpolitik generell unzufrieden waren und sich entschieden dagegen aussprachen, Truppen nach Haiti zu entsenden, um Aristide an die Macht zurückzubringen. [867] › Hinweis Doch inzwischen sah es so aus, als sei eine Intervention die einzige Möglichkeit, die eskalierende Krise in absehbarer Zeit zu beenden. [868] › Hinweis

Weder Versprechungen noch Drohungen hatten die Führung der Junta umgestimmt. Es gab keine Anzeichen dafür, dass die Abwanderung abebben würde, und Aristides Termin für die Aufhebung der Vereinbarung von 1981 rückte immer näher. Gleichzeitig blieb der Druck aus dem Pro-

Flüchtlings-Lager und der Befürworter eines Militäreinsatzes weiter bestehen oder nahm noch zu. [869] › Hinweis Aber auch die ablehnende Haltung gegenüber den Haitianern wuchs stetig (gleichgültig, ob sie als Migranten oder als Flüchtlinge bezeichnet wurden). [870] › Hinweis Viele Gegner einer Invasion kritisierten allerdings gleichzeitig Clinton wegen seines Versagens, die Grenzen der USA zu sichern. [871] › Hinweis Es wurde immer deutlicher, dass der politische Preis für die Untätigkeit feststand, während der politische Nutzen eines Sieges, wenn man geschickt damit umging, Clintons Popularität in die Höhe treiben könnte und (als Minimalziel) Haiti vor den Wahlen im November aus dem Blickfeld der Öffentlichkeit verschwinden lassen würde.

Kurz gesagt, das Ausmaß der Mobilisierung der Migrationsgegner blieb hoch, das der Mobilisierung der Unterstützer der Flüchtlinge wuchs, und Clinton wurde zunehmend anfällig für Erpressung. Einige ehemalige Mitarbeiter von Clinton waren sich mit den Beratern von Aristide darin einig, dass der ins Exil vertriebene Präsident ohne amerikanische Truppen im Rücken nie zurückgekehrt wäre. Ein Regierungsvertreter sagte ganz unverblümt: »Er hätte einen Weg gefunden, jedes Friedensabkommen zu torpedieren, das nicht den Schutz durch US-Militär vorsah, wie er es schon mehrmals zuvor getan hatte. Er hatte offen gesagt große Angst, Angst, er würde aus dem Haus geholt und erschossen.« [872] › Hinweis

Zum Glück für die Regierung schwand die Notwendigkeit eines unpopulären Einmarschs dank einer in letzter Minute erreichten Übereinkunft, die eine US-Delegation unter Führung des ehemaligen Präsidenten Jimmy Carter, des früheren Vorsitzenden des Generalstabs Colin Powell und des ehemaligen Senators Sam Nunn mit der Führung der Junta aushandelte. Der Erfolg dieser Verhandlungen stellte sich erst ein, als klar war, dass die Invasion kurz bevorstand. [873] › Hinweis Die Junta erklärte sich bereit abzudanken, nachdem ihren Mitgliedern und dem haitianischen Militär neben einer Amnestie ein »goldener Handschlag« zugesichert worden war. Es bleibt umstritten, wie großzügig diese Abfindungen letztlich waren. Nach Angaben mancher Quellen waren sie beträchtlich und beinhalteten die Freigabe der Auslandskonten der Junta-Mitglieder (angeblich durfte Cedras »das einhundert Millionen Dollar große

Vermögen« behalten, das er während seiner Herrschaft angehäuft hatte) und das Anmieten von Immobilien der Junta (das heißt, die USA stimmten angeblich zu, Cedras monatlich 5000 Dollar als »Miete« für sein Haus zu überweisen.) [874] › Hinweis Doch andere Stimmen behaupten, die Zahlungen an die Junta seien sehr viel bescheidener gewesen. [875] › Hinweis

Ein konstruktiver Vergleich

Es lässt sich leicht argumentieren, dass in den Fällen, in denen irgendwann gehandelt wurde und es zu einem Wechsel der Politik kam, jeweils die relative Konzentration der Interessen ausschlaggebend war. Doch was ist mit den Fällen, in denen nicht gehandelt und die Politik nicht geändert wurde? Als Maßstab dafür, ob die Konzentration von Interessen von Bedeutung ist, ist es aufschlussreich, die Reaktion der USA auf Haiti im Frühjahr 1994 mit der Reaktion auf den gleichzeitig stattfindenden Genozid in Ruanda zu vergleichen. In der Zeit vom 1. April bis zum 30. Mai veröffentlichte die *New York Times* acht Artikel, die sich ausführlich mit der Reaktion der USA auf die Lage in Ruanda beschäftigten; das sind etwas weniger als zehn Prozent aller über Ruanda erschienenen Artikel (nämlich 91) der *New York Times* aus dieser Zeit. Dazu gehörten weniger als eine Handvoll Leitartikel, von denen einer das Versagen der UNO kritisierte, den Flüchtlingen in Ruanda zu helfen. Gleichzeitig war dort zu lesen: »Somalia ist eine deutliche Warnung davor, sich in eine zeitlich unbegrenzte [sic] ›humanitäre Mission‹ zu stürzen« [876] › Hinweis , und in einem anderen wurde die Entscheidung der USA, nicht einzugreifen, ausdrücklich gelobt:

> Die Regierung Clinton hat richtigerweise den Forderungen nach der sofortigen Vergrößerung einer winzigen UNO-Friedenstruppe zur Beendigung des Blutbades in Ruanda widerstanden. Ein schlecht geplantes militärisches Debakel könnte den Konflikt vielleicht nur verschärfen und Friedensmissionen andernorts gefährden … Ohne eine klar definierte Mission oder einen überzeugenden militärischen Einsatzplan in diesen Konflikt einzugreifen birgt das Risiko einer Wiederholung des Debakels in Somalia. [877] › Hinweis

Ein Reporter drückte es damals so aus:

> Es gibt weder in Washington noch in anderen Hauptstädten den politischen Willen einzugreifen … Washingtons Haltung, eine Friedensmission für Burundi abzulehnen, hat ihre Wurzeln in einer Entscheidung nach dem Tod von achtzehn amerikanischen Soldaten im vergangenen Jahr in Somalia. Wie Washington erklärt, sind die Stammeskriege sehr heftig, und die Zahl der Soldaten, die zu ihrer Beendigung gebraucht würden, wäre zu hoch, als dass die öffentliche

> Meinung dies akzeptieren würde. Für diese Haltung ist zu Hause kein politischer Preis zu zahlen.[878] › Hinweis

Die Behauptung, Untätigkeit sei kostenfrei, erwies sich als richtig. In einer Aussage vor dem Kongress am 18. Mai, als für viele klar war, dass in Ruanda ein Völkermord im Gange war, erklärte Madeleine Albright, die damalige US-Botschafterin bei der UNO, es wäre »Wahnsinn«, wenn sich Truppen der UNO vorschnell in den »Mahlstrom« in Zentralafrika wagen würden.[879] › Hinweis Keiner der Kongressabgeordneten widersprach oder gab zu erkennen, die USA hätten eine moralische Verpflichtung, darauf zu reagieren.[880] › Hinweis Die humanitären Falken der Republikaner, die Luftangriffe in Bosnien befürworteten, zeigten wenig Lust auf eine Intervention in Ruanda.[881] › Hinweis Selbst der Congressional Black Caucus, der damit beschäftigt war, für einen Wechsel in der Haiti-Politik zu werben, sagte nur wenig dazu.

Einige wenige Ausnahmen von dieser Haltung werden in Leserbriefen von Jeri Laber, der geschäftsführenden Direktorin von Human Rights Watch, vom 20. April und von Alain Dexthexe von Médecins Sans Frontières erkennbar. Wie in Kapitel 1 erwähnt, vermied die Regierung Clinton geflissentlich das Wort Genozid, unter anderem, weil die Verwendung dieses Begriffs, wie sie glaubten, ein »großes Maß an Verantwortung mit sich bringt«.[882] › Hinweis Kurzum, obwohl der Völkermord in Ruanda am 25. April 1994 in der öffentlichen Wahrnehmung eindeutig eine wichtige Stelle einnahm, schaffte er es nicht, eine passionierte und daher politisch potenziell abträgliche Reaktion derer hervorzurufen, die ein Eingreifen befürworteten. Gleichzeitig legten auf der anderen Seite der Debatte – der der Gegner einer Intervention – die meisten Medienberichte aus dieser Zeit keineswegs nahe, dass eine Intervention angebracht sei, noch dass der Präsident in diesem Punkt eine Verantwortung trage.

Die Situation in Europa unterschied sich nur wenig, obwohl Europa Ruanda geografisch näher lag und die Völker dort engere historische Bindungen zu Ruanda hatten. Ein Reporter schrieb: »In diesem Konflikt zwischen humanitären Regungen und der kalten Berechnung nationaler

Interessen gewinnt die Realpolitik. Die Regierungen Europas beklagen das Gemetzel in Ruanda, sind aber nicht willens, die Risiken einzugehen, die der Versuch, es zu beenden, mit sich bringt.« [883] › Hinweis

Zwar startete Frankreich schließlich die Operation Turquoise, eine eigene begrenze Intervention, doch Ende Mai zeigte sich Italien als einziges europäisches Land bereit, darüber nachzudenken, ob es sich einer gemeinsamen UNO-Mission in Ruanda anschließen solle. Was die Medien angeht, so gab es viele Fernsehbeiträge, aber nur wenige Zeitungen räumten dem Genozid regelmäßig auf der Titelseite Platz ein, und die meisten Berichte konzentrierten sich auf die Schwierigkeiten der Hilfswilligen. Der Kolumnist einer Londoner Zeitung bot eine Erklärung für die zögerliche Haltung des Auslandes, auf die Morde in Ruanda entschlossen zu reagieren: »Die Ruander sind tausende Meilen entfernt … Niemand, den man kennt, hat jemals in Ruanda Urlaub gemacht. Und die Ruander sehen nicht aus wie wir. Sie haben noch weniger Gewicht als bosnische Muslime.« [884] › Hinweis Kaum jemand widersprach dieser Charakterisierung. Ein anderer entmutigter (kanadischer) Kommentator pflichtete ihm bei und schrieb: »Das Problem besteht darin, dass Ruanda zu weit weg und nicht wichtig genug ist. … Nur das elektronische Schrumpfen der Welt zu einem globalen Dorf hat den Horror eines solchen Konflikts direkt vor unsere Nase gebracht. In einer Welt mit weniger effizienten Kommunikationsmöglichkeiten würde sich der Westen noch weniger dafür interessieren.« [885] › Hinweis

Zum Vergleich erschienen im selben Zeitraum, also vom 3. April bis zum 30. Mai, in der *New York Times* ungefähr neunzig Artikel zu Haiti; 63 davon beschäftigen sich hauptsächlich mit Clintons Rolle. Die Zeitung veröffentlichte auch sieben Leitartikel und Op-ed-Beiträge; einer davon lobte Clintons Entscheidung, endlich Sanktionen zu verhängen, die vielleicht »Biss haben«. Die anderen – mit Titeln wie »Amerikas Abkehr von der Demokratie«, »Behandelt die Haitianer fair« und »Worte, Worte, Worte« – kritisierten alle die Politik der Regierung Clinton als heuchlerisch, skandalös, wirkungslos und extrem reformbedürftig. Sehen Sie sich beispielsweise den folgenden Beitrag des Kolumnisten Bob Herber an, der schreibt:

> Der Oberste Gerichtshof hat in seinem Urteil vom letzten Juni anerkannt, dass die unfreiwillige Repatriierung auf hoher See »möglicherweise sogar dem Geist« der UNO-[Flüchtlings-]Konvention widerspricht. Das Gericht ging so weit, dass es darauf hinwies, die Verfasser der Konvention hätten keinen besonderen Schutz für Bootsflüchtlinge formuliert, weil »sie wahrscheinlich nicht daran dachten, dass irgendein Staat Flüchtlinge abfangen und sie in das Land zurückbringen könnte, aus dem sie so verzweifelt fliehen wollten«. …Randall Robinson hat etwa zwölf Pfund Gewicht verloren, und wenn die Regierung ihre Politik gegenüber den haitianischen Flüchtlingen nicht ändert, wird er vielleicht noch einmal zwölf Pfund verlieren. Er will nicht sterben, aber er glaubt, das moralische Problem ist groß genug, um dafür das Leben zu riskieren. Er glaubt, die Vereinigten Staaten dürften nicht zur Barriere für die Freiheit werden, zu einem Land, das jene, die Demokratie suchen, ins Inferno zurückschickt. [886] › Hinweis

Vier Tage nach Erscheinen der Kolumne kündigte Clinton den Politikwechsel an, der die Repatriierung ohne vorherige Überprüfung beendete – ein klares Eingeständnis des politischen Drucks, unter dem er stand.

Obwohl also die *New York Times* praktisch ebenso viele Artikel zu Ruanda wie zu Haiti druckte, hatte Haiti das Potenzial, wirklich politischen Schaden anzurichten, Ruanda dagegen nicht. Und das allein machte den Unterschied. Man beachte, dass Aristide Ende April, als die Massaker in Ruanda ihren Höhepunkt erreichten, Clintons Politik der Zwangsrückführung von Flüchtlingen nach Haiti öffentlich als »rassistisch« und als »Völkermord« bezeichnete und die Behandlung der Menschen mit der Behandlung der Juden vor dem Holocaust verglich. Der nationale Sicherheitsberater Anthony Lake lud Berichten zufolge Aristide daraufhin ein, Reden zur Revidierung der Politik der USA zu halten. [887] › Hinweis Doch als ein Menschenrechtsaktivist unauffällig vorbeikam, um bei Lake für eine amerikanische Intervention in Ruanda zu werben, sagte ihm dieser, er werde erfolglos auf eine Intervention drängen, es sei denn, es gäbe einen sehr großen öffentlichen Protest. [888] › Hinweis Es ist bemerkenswert, dass in der fraglichen Zeit nicht ein einziger Haitianer beim Versuch, die USA zu erreichen, starb – und falls doch, so wurde über den Tod in der US-Presse nicht berichtet [889] › Hinweis – während in Ruanda bis zu 800 000 Menschen abgeschlachtet wurden.

Die Fallbewertung

Die Ergebnisse der Untersuchung dieses Falls stützen mit einer bemerkenswerten Einschränkung die zentralen Aussagen des Buches. Erstens: Die Art und die Motivation der Angreifer stimmten mit den Voraussagen der Theorie überein. Die (zufälligen, wenn man so will) Initiatoren waren in der Tat illegitime Führer des ärmsten Landes in der westlichen Hemisphäre. Einerseits legen Hinweise nahe, dass Cedras und sein Kader sich furchtbar verrechneten, als sie nicht mehr unternahmen, um das Auslaufen der Boote und Flöße in Schranken zu halten. [890] › Hinweis (Erst im Juli 1994 gab es Hinweise auf Bemühungen, die Abwanderung aus Haiti zu stoppen, nachdem der »Massenexodus als politische Aktion« bezeichnet worden war. Das haitianische Militär begann die Boote zu zerstören, die für die Fahrt in die USA vorbereitet wurden. [891] › Hinweis) Andererseits war die Junta zwar von der Macht vertrieben, doch Berichten zufolge verließen ihre Mitglieder die Insel mit höchst lukrativen Versorgungspaketen. Zudem wurden aus ihnen dank der Modalitäten des Abkommens – um den Begriff von Jimmy Carter zu verwenden – »ehrenwerte Männer«. [892] › Hinweis Cedras, Biamby und François durften bis einen Monat vor Aristides Ankunft an der Macht bleiben. Überdies wurde ihnen eine Amnestie für alle Menschenrechtsverletzungen gewährt, die sie oder ihre Untergebenen seit dem Putsch 1991 begangen hatten, und Berichten zufolge zogen sie mit Millionen Dollars ab, die sie durch den Bruch des Erdölembargos eingestrichen hatten. [893] › Hinweis Was also ihren Abgang betrifft, so hätte es sie weit schlechter treffen können.

Auch die Vorhersagen im Hinblick auf das Wesen und Verhalten von Aristide, des wichtigsten Agent Provocateur, haben sich bestätigt. Als abgesetzter und im Exil lebender Politiker musste Aristide sich gezwungenermaßen auf die Hilfe von Rechtsanwälten und der

internationalen Gemeinschaft stützen; deren Unterstützung bei der Steigerung der Heucheleikosten für den Zielstaat war bei Aristides Streben nach der Wiedereinsetzung von unschätzbarem Wert. Das Verhalten der Haitianer, die in Haiti blieben, wenn sie dazu aufgefordert wurden, und nötigenfalls auf das Meer hinausfuhren, war ebenfalls eine unschätzbare Hilfe. Kurz gesagt, der Zeitablauf, der wechselnde Umfang und das sich ändernde Wesen der Abwanderung standen in viel engerem Zusammenhang mit Aristides Bitten an die Bevölkerung, entweder zu bleiben oder zu gehen, als mit den Veränderungen der allgemeinen Stufe der Gewalt oder den staatlichen Repressionen vor Ort. Dass bei der Befolgung seiner Anordnungen und im Dienst seiner Rückkehr Hunderte sterben würden, war ein Risiko, das sowohl Aristide als auch seine Anhänger nach öffentlichen Bekundungen bereit waren einzugehen.

Aristide war eindeutig auch erfolgreich beim Einsatz der gesteuerten Migration als Druckmittel. Der Fall nach 1991 nahm seinen Anfang zwar nicht als versuchte Erpressung, doch nur Aristides instrumentelle Eskalation der Krise führte schließlich zu ihrem Ende – weitgehend zu den von ihm erhofften Bedingungen. Trotz der lange bestehenden Abneigung gegen eine Intervention und des Wunsches, eine Wiedereinsetzung von Aristide zu vermeiden, sah sich die amerikanische Regierung zu beidem gezwungen, um die wachsenden politischen und monetären Kosten sowie jene der Heuchelei zu reduzieren, die mit ihrer Untätigkeit einhergingen. Außerdem ist dieser Fall das erste bekannte Beispiel dafür, dass die Vereinigten Staaten nicht nur intervenierten, um einen populären gewählten Präsidenten an die Macht zurückzubringen, sondern sich auch dazu überreden ließen, einen Mann wieder einzusetzen, »den die USA als radikalen Unruhestifter« gebrandmarkt hatte und den viele in der Regierung überhaupt nicht mochten und dem sie zutiefst misstrauten.[894] › Hinweis Als wäre dies nicht schon genug, mussten die Vereinigten Staaten auch noch den Führern der Putschisten Kompensationszahlungen anbieten, um sie zu überzeugen, dass sie ohne Gewaltanwendung abzogen, damit es nicht zu weiteren Toten kam.

Es bleibt jedoch anzumerken, dass eine Intervention vielleicht hätte abgewendet werden können, wenn Panama im Sommer 1994 nicht von seiner Zusage, 10 000 Haitianer aufzunehmen, abgerückt wäre. Dann wäre

Aristides Spiel ganz anders ausgegangen. Hätte Panama sein Versprechen gehalten, wäre es der US-Regierung vielleicht leichter gefallen, andere Staaten davon zu überzeugen, die Last mitzutragen. Doch historische Präzedenzfälle legen nicht nahe, dass wir allzu großes Vertrauen in dieses alternative Szenario setzen sollten. Als der ehemalige Präsident Carter sich mit der Bitte um Hilfe bei der Mariel-Krise an mehrere Staaten wandte, hatte er nur wenig Erfolg. Zwar wurden höhere Hilfszahlungen versprochen, und es gab Zusagen der Aufnahme der ersten 10 800 Kubaner, die im April 1980 in die kubanische Botschaft geflüchtet waren, doch es gab keine Angebote für die Aufnahme der 125 000, die während der Bootskrise die USA erreicht hatten. Und die tatsächlichen Versprechungen waren oft an Bedingungen geknüpft. Zum Beispiel erklärte Brasilien, es werde diejenigen aufnehmen, die ausdrücklich wünschten, dorthin zu gehen.

Frankreich sagte, es werde »Französisch sprechende Flüchtlinge mit Verbindungen zu Frankreich« aufnehmen. Kanada erklärte sich zur Aufnahme von 300 Personen bereit, machte dann aber einen Rückzieher mit der Begründung: »Bisher haben wir keine Kubaner gefunden, die sagen, sie wollten nach Kanada gehen.« [895] › Hinweis Und die meisten lateinamerikanischen Länder zogen sich auf die diplomatisch günstige Position zurück, die Mariel-Krise sei eine bilaterale Angelegenheit zwischen den Vereinigten Staaten und Kuba, und da die Flüchtlinge zuerst in den USA angekommen seien, wären sie nicht verpflichtet, diese Menschen aufzunehmen. [896] › Hinweis

Zweitens: Es gibt Hinweise darauf, dass innere Konflikte und ein hohes Maß an Polarisierung (Heterogenität) im Zielstaat entscheidend für den Erfolg der Nötigung waren. Schon vor der Invasion stellten Beobachter und Analysten im Hinblick auf Haiti fest: »Die politische Kritik an der Interventionspolitik hat dazu beigetragen, dass die Regierung der Vereinigten Staaten zugunsten einer demokratischen Regierung in Haiti agiert. Eine solche politische Strömung untergräbt das Argument, dass die haitianischen Bootsflüchtlinge Schutz vor politischer Verfolgung suchen, und stützt die Politik der Repatriierung.« [897] › Hinweis Eine Vielzahl von Hinweisen legt auch nahe, dass die Angreifer in diesem Fall nicht zufällig

darauf gekommen sind, Nutzen aus dieser Heterogenität zu ziehen. So haben zum Beispiel zahlreiche Berichte bestätigt, dass die Führer der Junta sich bei der Ablehnung der Forderungen Washingtons sicher fühlten, weil sowohl in den USA – zwischen Exekutive und Kongress, den verschiedenen Behörden und in der Öffentlichkeit – als auch in den internationalen, mit der Krise befassten Institutionen (OAS und UNO) eine sehr große Uneinigkeit in Hinblick auf den einzuschlagenden Weg bestand. [898] › Hinweis

So haben Aristide und seine Anhänger (auch gewöhnliche Haitianer) immer wieder auf die entscheidende Rolle verwiesen, die die Innenpolitik der USA bei ihren Überlegungen und ihrem Handeln gespielt hat. Kurz, die Macht innerer Konflikte, internationale Ergebnisse zu bestimmen, wurde beinahe ausnahmslos anerkannt.

Drittens könnte man nur schwer behaupten, Heuchelei habe keine Rolle gespielt, da sich die amerikanische Politik erst zu verändern begann, nachdem Randall Robinson und der Congressional Black Caucus den Fall aufgegriffen hatten. [899] › Hinweis Trotz dieser Tatsache – und das ist die große Einschränkung – behaupte ich, dass in diesem Fall der Preis der Heuchelei mehr eine Nebenrolle als eine entscheidende Rolle spielte. Linke und rechte Kolumnisten (wie beispielsweise Bob Herbert und William Safire in *The New York Times*) verurteilten sowohl Bush als auch Clinton – zumindest hin und wieder – während der Zeit nach dem Putsch. Doch bis 1994 kam es kaum zu bedeutsamen Veränderungen der Politik. Mit anderen Worten: Weil es während der gesamten Krise kritische Kolumnisten gab, scheint es naheliegend, dass sie allein nicht ausreichten, um einen Politikwechsel herbeizuführen. Erst in Verbindung mit der Erwartung steigender politischer und wirtschaftlicher Kosten spielten Heucheleikosten wirklich eine Rolle. Trotzdem war klar, dass die Regierung Clinton eine Lösung für die Haiti-Krise finden musste, denn eine heuchlerische Politik, die eine Abriegelung erlaubte, ließ sich nicht länger aufrechterhalten. Bob Pastor meinte dazu:

> Tragische Unfälle, haitianische Sabotage, Heckenschützen oder die Schwierigkeit, Demokratie in einem Land einzuführen, das nie wirklich eine hatte … Jedes dieser Probleme hätte Clintons Fähigkeit gefährdet, zu Hause und international den Ton anzugeben. Deshalb war er so lange

> nicht bereit, diesen Rubikon zu überschreiten und in Haiti einzumarschieren, bis er erkannte, dass sein Prestige und seine Macht, »*wegen der Nichteinhaltung seines Versprechens«,* Aristide an die Macht zurückzubringen, bedroht waren. Der Congressional Black Caucus und andere liberale Gruppen übten einen wichtigen Einfluss aus. *Clinton wusste, sie würden ihn ständig an sein Versprechen erinnern, und sie gehörten zu seinen treuesten Unterstützern.* [900] › Hinweis

Außerdem war Clinton in einer sehr viel schlechteren Lage als Bush, obwohl dieser im Hinblick auf Heuchelei durchgängig die schädlichere Politik verfolgt hatte. Clinton hatte sich in seiner eigenen rhetorischen Schlinge gefangen. Die Kolumnistin Clarence Page bemerkte dazu: »Ich finde Clinton in Rassefragen erhaben, aber verwirrend. Er kennt das Wesen der Menschen gut genug, um die richtigen Worte zu treffen. Doch wenn seine Füße den Boden heißer Themen wie Haiti berühren, scheinen sie aus der Reihe zu tanzen.« [901] › Hinweis Kurzum, wie in Kapitel 1 angedeutet, ist die Missbilligung – und ihre Konsequenzen – bei Akteuren, die hehre Worte benutzen und sie dann zu umgehen versuchen, ihnen gerecht zu werden, viel wahrscheinlicher als bei Akteuren, die sich einfach und gleichbleibend auf politisch opportune Weise verhalten. Die Kritiker von Clintons Haiti-Politik gehörten zu seinen Stammwählern – bei Bush war das anders –, und daher war der Preis für die Heuchelei noch höher.

Schaubild 4.1 zeigt, dass zu Beginn der Krise nur die Gegner einer Aufnahme von Haitianern stark mobilisiert waren. Das machte es der Regierung Clinton trotz ihres früheren gegenteiligen Versprechens möglich, haitianische Flüchtlinge weiterhin zu repatriieren. Doch sobald dieser gleichbleibend hohe Widerstand mit dem neu erstarkten und vom Thema der Heucheleikosten durchdrungenen Druck vonseiten der bislang ruhigen afroamerikanischen Aktivisten und ihrer Unterstützer zusammentraf, wurde es Clinton unmöglich, beide unversöhnlichen Wählergruppen gleichermaßen zufriedenzustellen. Dadurch wurde er höchst anfällig für Nötigung. Angesichts dieses scheinbar unlösbaren Dilemmas war man in der Regierung der Auffassung, man müsse tun, was Aristide verlangte, um die Abwanderung an der Quelle zu stoppen und sich des Problems zu entledigen. Trotzdem kamen Konzessionen erst spät ins Spiel. Vieles weist darauf hin, dass das zum Teil auf all die üblichen Dysfunktionen zurückzuführen war, die charakteristisch für den Entscheidungsprozess in

liberalen Demokratien zu sein scheinen – einschließlich mangelnder Glaubwürdigkeit, Hybris, bürokratischer Nachlässigkeit und eines unausgewogenen Informationsflusses. Doch im Falle Haiti gab es wohl einen besonderen Umstand, der den Anteil, den das Versagen der Nachrichtendienste an dem Problem hatte, entschuldbarer/verzeihlicher machte. Die US-Beamten lagen mit ihrer Vorhersage zum Ausmaß der zweiten Migrationskrise im Sommer 1994 besonders aus einem Grund daneben. Auf der Suche nach neuen Bootsbauaktivitäten versäumten es die Hubschrauber und Flugzeuge des US-Militärs, die über die Strände von Haiti flogen, die kleinen Boote in ihre Beurteilung mit einzubeziehen, die von den Haitianern verwendet wurden, um nur über die Zwölf-Meilen-Zone hinauszukommen. Eine solche List hatte man nicht erwartet. Dies machte bei der Berechnung einer potenziellen Abwanderung einen enormen Unterschied, denn es kann ein Jahr dauern, ein Boot zu bauen, mit dem man Florida erreicht, aber es dauert weniger als zwei Wochen, eines zu bauen, das es in den Bereich jenseits der Zwölf-Meilen-Zone schafft. [902] › Hinweis

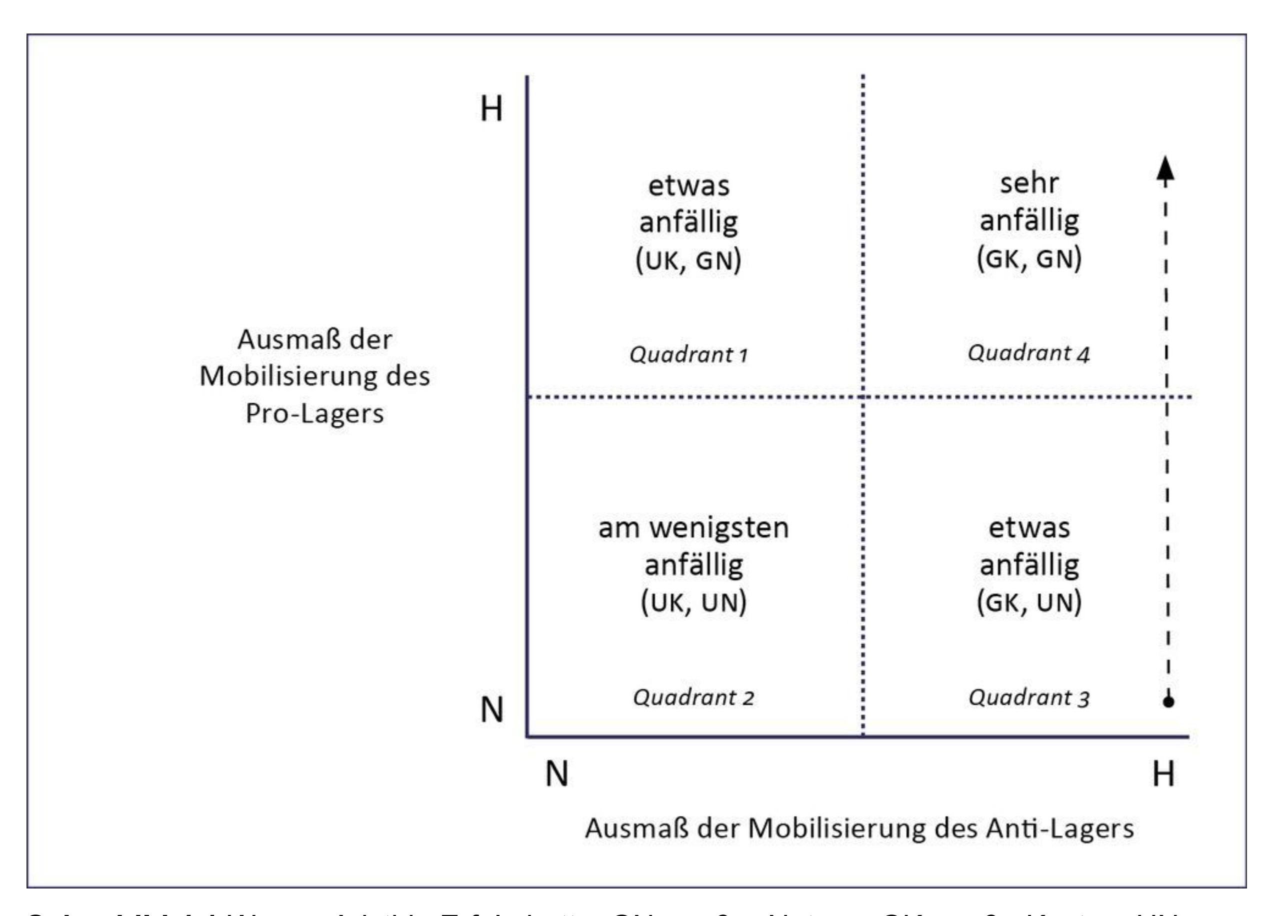


Schaubild 4.1 Warum Aristide Erfolg hatte. GN: großer Nutzen; GK: große Kosten; UN: unklarer Nutzen; UK: unklare Kosten; H: hoch; N: niedrig

Neuauflage der Flüchtlingsdrohung – Aristide unter Belagerung, 2004

Zehn Jahre nach dem durchschlagenden Erfolg von Aristides Nötigungsversuch und seiner Rückkehr an die Macht drohte eine neue politische Krise. Die Haitianer sahen den Mann, den die Vereinigten Staaten wieder an die Macht gebracht hatten und der einmal als »die demokratische Hoffnung der Nation« gepriesen worden war, zunehmend als korrupten und nicht vertrauenswürdigen Autokraten. Die Frustration wuchs, als die Parlamentswahlen verschoben wurden und das Parlament seine Arbeit einstellte. Obwohl die Opposition über Monate hin gewachsen war, kam es erst im Februar 2004 zu offenen Gewaltausbrüchen. Demonstranten gingen auf die Straße und beklagten Menschenrechtsverletzungen der Regierung, und in mehreren Städten brachten bewaffnete Banden Polizeistationen unter ihre Kontrolle und forderten den Rücktritt von Aristide. [903] › Hinweis

Als ehemalige Kolonialmacht Haitis mischten sich die Franzosen ein und fügten ihre Stimme dem Chor derer hinzu, die die Abdankung von Aristide forderten. Die USA nahmen eine eher unterstützende, wenn auch mehrdeutige Position ein. Am 12. Februar erklärte der damalige Außenminister Colin Powell vor dem Auswärtigen Ausschuss des Senats: »Die Politik der Regierung ist keine Politik zugunsten eines Regierungswechsels. Präsident Aristide ist der gewählte Präsident Haitis, obwohl wir enttäuscht von seinem Versagen sind, eine funktionierende stabile Demokratie zu errichten.« [904] › Hinweis Fünf Tage später, am 17. Februar, verkündete Powell, zwar müsse Aristide einen Teil der Schuld für die gewalttätigen Aktionen auf sich nehmen, doch die USA könnten nicht einen Plan verfolgen, der vorsieht, dass der gewählte Präsident von

Schlägern und Menschen, die Gesetze missachten und Haiti mit schrecklicher Gewalt überziehen, aus dem Amt gejagt werden soll. [905] › Hinweis Zur selben Zeit griffen die USA den CARICOM-Plan auf, eine Vereinbarung zur Aufteilung der Machtbefugnisse, die es Aristide erlaubt hätte, seine Regierungszeit mit beträchtlich eingeschränkter Macht zu Ende zu bringen; allerdings wurde darin abgelehnt, dass amerikanische Truppen zu seinem Schutz bereitgestellt würden.

Diese verhältnismäßig unterstützende Haltung der Vereinigten Staaten veränderte sich jedoch knapp eine später Woche abrupt, unmittelbar nach einer öffentlichen Erklärung von Aristide, dass das Ausbleiben der von ihm zuvor angeforderten bewaffneten Hilfskräfte wahrscheinlich eine weitere haitianische Migrationskrise zur Folge haben könnte. Auf einer Pressekonferenz in Englisch, Kreolisch, Französisch und Spanisch gab Aristide bekannt:

> Sollten diese Mörder nach Port – au-Prince kommen, werden möglicherweise Tausende von Menschen getötet werden. Wir benötigen die Anwesenheit der internationalen Gemeinschaft so bald wie möglich. Es könnten mehr Haitianer Haiti mit dem Boot in Richtung Florida verlassen ... Unglücklicherweise werden viele Brüder und Schwestern in Port-de-Paix nicht nach Port-au-Prince herunterkommen; sie werden auf das Meer hinausfahren, sie werden zu Bootsflüchtlingen. Wie viele werden sterben, bevor sie Florida erreichen? Ich weiß es nicht. [906] › Hinweis

Ob diese Erklärung von Aristide nun als eine neuerliche erpresserische Drohung gemeint war oder nicht, von der Regierung von George W. Bush wurde sie offensichtlich als solche angesehen. James Foley, der US-Botschafter in Haiti, meinte dazu: »Er hat versucht, eine internationale Intervention auszulösen, um seine Präsidentschaft zu retten.« [907] › Hinweis Dieser Schachzug von Aristide war ein schneller und offensichtlicher Fehlschlag.

Weniger als 24 Stunden später warnte Präsident Bush die Haitianer davor, der Gewalt und den Unruhen auf der Insel durch eine Flucht in die Vereinigten Staaten zu entkommen, und kündigte an, dass alle Haitianer, die dabei erwischt würden, zurück nach Haiti gebracht würden. [908] › Hinweis In einer Art Sperrgürtel wurden Schiffe im Karibischen Meer stationiert, sowohl zur Abschreckung als auch als Netz für alle, die versuchten, es zu

passieren. [909] › Hinweis Zur selben Zeit gaben amerikanische Beamte, darunter auch Außenminister Powell, plötzlich bekannt, dass – ungeachtet früherer gegenteiliger US-Erklärungen – Aristides Rücktritt eine »immer wahrscheinlicher werdende Möglichkeit« und »immer mehr Thema der laufenden Diskussionen war, als er es zuvor gewesen war«. [910] › Hinweis Am 28. Februar ging das Weiße Haus noch einen Schritt weiter und stellte erneut fest: »Die seit Langem schwelende Krise ist weitgehend dem Tun von Herrn Aristide zuzuschreiben.« Und: »Sein eigenes Handeln hat die Frage aufgeworfen, ob er in geeigneter Verfassung ist, um im Amt zu bleiben.« [911] › Hinweis

Schon am nächsten Tag schickten die USA ein Flugzeug nach Port – au-Prince, um Aristide zu »helfen«, sich erneut ins Exil zu flüchten, diesmal weit von den Vereinigten Staaten entfernt, in die Zentralafrikanische Republik. Und obwohl in den Tagen bis zu Aristides Abflug von Haiti der UNO-Sicherheitsrat seine Bitte um eine militärische Intervention zur Niederschlagung des Aufstands abgelehnt hatte, genehmigte er, nur wenige Stunden nachdem Aristide das Land verlassen hatte, die Entsendung eines internationalen Militärkontingents. [912] › Hinweis

Dieser Vorfall war fast so schnell beendet, wie er begonnen hatte, und hatte nur geringe politische Kosten für die Bush-Regierung. Auch wenn in diplomatischen Kreisen und in der Presse Verdächtigungen hinsichtlich der Abreise von Aristide geäußert wurden, mobilisierte sich das Lager seiner Unterstützer nur zögernd. In der Zeit bis zu Aristides Sturz forderten dreißig Mitglieder des Congressional Black Caucus den Präsidenten in einer veröffentlichten Erklärung auf, »alles in seiner Macht Stehende« zu tun, »um die Menschen und die Regierung von Haiti zu schützen«. Weiterhin wurde hierbei »die dringende Notwendigkeit« betont, »dass die Vereinigten Staaten von Amerika sich aktiv in der Krise einsetzen und der Präsident sich persönlich mit der in unserer eigenen Hemisphäre drohenden menschlichen Katastrophe befasst«. [913] › Hinweis Doch nach Aristides endgültiger Abreise wurde von niemandem nachhaltige Kritik am Verhalten der Regierung geäußert, [914] › Hinweis und auch öffentliche Proteste waren nur verhalten und von kurzer Dauer. [915] › Hinweis Die schlaffe Antwort des

Pro-Lagers war zu einem nicht geringen Teil auf die Tatsache zurückzuführen, dass der Glanz Aristides wieder einmal erloschen war. In den zehn Jahren nach der US-Intervention – während der etwa 900 Millionen Dollar an amerikanischer Entwicklungshilfe ins Land geflossen waren – hatte Haiti nur wenige Fortschritte gemacht. Zudem wurden die Wahlen im Jahr 2000, die Aristide wieder an die Macht brachten, weithin als manipuliert angesehen. [916] › Hinweis Tatsächlich war Aristide im Februar 2004 so unpopulär geworden, dass ganze 56 Prozent der befragten haitianischen Amerikaner behaupteten, die wirtschaftliche und politische Lage in Haiti sei unter den [zutiefst korrupten und Vetternwirtschaft betreibenden] Duvaliers besser gewesen, wohingegen nur 14 Prozent die Zeit unter Aristide als besser ansahen. 46 Prozent der Befragten bewerteten die Qualität von Aristides Arbeit als schlecht oder mittelmäßig, gegenüber 23 Prozent, die ihm die Note »gut« oder »ausgezeichnet« gaben. [917] › Hinweis Robert Maguire, Direktor für internationale Angelegenheiten am Trinity College, der Aristide über lange Jahre hinweg unterstützt hatte, sagte damals: »Aristide hatte das Gefühl, seine Macht sei so stark, dass er glaubte, er stehe über dem traditionellen haitianischen politischen Leben. Er hat viele, viele Menschen verprellt.« [918] › Hinweis

Umgekehrt war die Mobilisierung der Mitglieder des Anti-Migranten-/Flüchtlingslagers hoch. Zum einen war die allgemeine Beliebtheit der haitianischen Bootsflüchtlinge seit 1994 – milde gesagt – nicht gestiegen, zum anderen war gerade Wahljahr. [919] › Hinweis Die aus Florida stammenden Kongressabgeordneten warnten den Präsidenten vor den Gefahren einer weiteren haitianischen Migrationskrise, die Auswirkungen auf sie, auf ihn und auf das ganze Land haben würden. Auch der demokratische Senator Bob Graham aus Florida, der selbst einmal Präsidentschaftskandidat gewesen war, warnte im Besonderen vor einer Entwicklung hin zu einer »humanitären Katastrophe« und sagte, die Region stehe »wieder einmal am Vorabend einer Haiti-Krise«. [920] › Hinweis Darüber hinaus konzentrierte sich die Aufmerksamkeit der amerikanischen Öffentlichkeit auf andere Orte – unter anderem auf die sich rasch verschlechternde Lage im Irak. Aus diesem Grund erregte die Krise relativ begrenzte (und nur kurzzeitige) Aufmerksamkeit in den Medien. Kurz

gesagt, die niedrige Mobilisierung im Pro-Lager, gepaart mit einer hoher Mobilisierung im Anti-Lager, und eine begrenzte öffentliche Aufmerksamkeit für die Vorgänge in Haiti bedeuteten, dass eine erfolgreiche Neuauflage der migrationsgestützten Nötigung nie eine realistische Option für Aristide war.

Mit anderen Worten, trotz der sinkenden Popularität von Aristide war Washington ursprünglich bereit, ihn bis zum Ende seiner Regierungszeit im Amt zu lassen, insbesondere deshalb, weil im Jahr 2004 wenig Interesse an einer neuerlichen Militäraktion in der Karibik bestand. Als dann aber Aristide – gleich nachdem haitianische Aufständische deutlich gemacht hatten, dass sie gegenüber einem von den USA unterstützten Abkommen einer Machtverteilung Widerstand leisten würden – den Fehler machte, anzudeuten, dass es zu einer unkontrollierten Abwanderung kommen könnte, unterzeichnete er im Grunde sein eigenes politisches Todesurteil. Der Sprecher des Außenministeriums Richard Boucher erklärte geradeheraus: »Man kann sich nicht jedes Mal, wenn es zu Ausschreitungen gegen einen gescheiterten Regenten kommt, darauf verlassen, erwarten oder von uns verlangen, zu intervenieren. Wir können unsere Zeit nicht damit verbringen, auf der ganzen Welt Leute zu retten, die ihre Chance auf Führerschaft verpfuscht haben.«[921] › Hinweis

5

Nordkoreanische Migranten, NGOs und Nuklearwaffen

Es ist klar, dass die Chinesen in vieler Hinsicht enorme Druckmittel gegen Nordkorea haben. Aber können sie diese Druckmittel einsetzen, ohne das Regime zu gefährden? Wahrscheinlich nicht.
DANIEL SNEIDER, stellvertretender Direktor für Forschung am Asia-Pacific Research Center der Stanford University

Die 1990er Jahre waren für die Nordkoreaner eine harte Dekade. Im Jahr 1991 verloren sie mit dem Ende der Sowjetunion ihren Schirmherrn im Rang einer Supermacht, und 1994 verloren sie mit dem Tod des großen Führers Kim Il Sung ihren Schutzpatron, der Nordkorea seit seiner Gründung kurz nach dem Zweiten Weltkrieg regiert hatte. Aus Gründen, die damit in einem gewissen Zusammenhang stehen, waren die 1990er Jahre geprägt von mehreren verheerenden Hungersnöten, denen zwischen mehreren hunderttausend und mehreren Millionen Nordkoreaner zum Opfer fielen; [922] › Hinweis außerdem flohen weitere Hunderttausende über den Fluss Tumen in den autonomen Bezirk Yanbian im nördlichen China. [923] › Hinweis

Paradoxerweise profitierte das Land jedoch auch in einem gewissen Maße von seiner Schwäche und Instabilität in jenem unruhigen Jahrzehnt. Zum einen wurde China nach dem Zerfall der UdSSR der wichtigste Handelspartner Nordkoreas. Nachdem China kurze Zeit versucht hatte, dass Pjöngjang wie ein »normaler Staat« bezahlte, änderte Peking seinen Kurs und bot nun Hilfe in großem Umfang an (sowohl offen als auch verdeckt),

weil man fürchtete, der Hungersnot könnte der Zusammenbruch des Landes folgen, was zu Millionen Flüchtlingen führen würde und möglichenfalls in einem vereinten Korea US-Truppen direkt an die chinesische Grenze bringen könnte. [924] › Hinweis Gleichzeitig setzte Nordkorea, das inzwischen von Kim Jong Il, dem exzentrischen und bedeutend weniger beliebten Sohn von Kim Il Sung beherrscht wurde, seine strukturelle Schwäche als Druckmittel für eine lukrative Übereinkunft mit den Vereinigten Staaten ein. Im Gegenzug für das Einfrieren seines im Aufbau begriffenen Atomprogramms erhielt Nordkorea Hilfe und Unterstützung beim Bau ziviler Kernkraftwerke. [925] › Hinweis Kurz gesagt, die amerikanische Angst vor einem Nordkorea mit Nuklearwaffen, verbunden mit den chinesischen (wie auch südkoreanischen und sogar russischen) Ängsten vor einer gewaltigen Abwanderungsbewegung aus Nordkorea, verschafften dem relativ schwachen Akteur eine beachtliche Verhandlungsstärke gegenüber seinen bedeutend mächtigeren internationalen Gegenspielern. [926] › Hinweis

In gewisser Hinsicht hatte sich zehn Jahre später kaum etwas verändert. Bis 2002 hatte die Abwanderung von Nordkoreanern über die Grenze merklich nachgelassen, doch das Thema verkomplizierte – manche würden sogar sagen »plagte« – weiterhin die Beziehungen zwischen den Staaten in der Region und den weit entfernten USA. Und wie Mitte der 1990er Jahre kamen die Ängste vor Flüchtlingen Nordkorea an der Nuklearfront zugute. Die USA wollten, dass die Nachbarstaaten Druck auf Nordkorea ausübten, damit es seine neuerlichen nuklearen Ambitionen aufgab – diese Wiederbelebung ging unter anderem darauf zurück, dass Präsident George W. Bush Nordkorea in die berüchtigte »Achse des Bösen« einbezog. Doch die Sorgen der Nachbarländer wegen eines potenziellen Zusammenbruchs des Regimes bedeuteten, dass die Wünsche Washingtons nicht erhört wurden. [927] › Hinweis Natürlich hatte Nordkorea selbst kein Interesse daran, eine massive Abwanderungswelle auszulösen; es wollte nur demonstrieren, dass es das *könnte*, wenn es unter Druck gesetzt würde.

Doch in anderer Hinsicht hatte sich sehr viel geändert. Seit 2002 versuchte eine lockere Verbindung von internationalen Aktivisten und NGOs – eine Art Netzwerk – genau diese Abwanderungsbewegung

auszulösen, welche die Regierung Nordkoreas zu verhindern bemüht war und die seine Nachbarn so sehr fürchteten. Dieses Kapitel legt eine Fallstudie der facettenreichen Versuche einer gelenkten Massenmigration vor, zu denen es während dieser Zeit auf der koreanischen Halbinsel kam. Bei diesen Versuchen wurden Nordkoreaner als Waffen der Nötigung gegen China, gegen Südkorea, aber auch gegen Nordkorea und sogar von der nordkoreanischen Regierung selbst benutzt. Interessanterweise zielte einer dieser Versuche ausdrücklich auf den Sturz des nordkoreanischen Regimes, während ein anderer ausdrücklich (wenn auch stillschweigend) darauf abzielte, es abzusichern.

Der Fall liefert aus mehreren Gründen einen nützlichen Test der in diesem Buch vorgelegten Thesen. Erstens gibt es in diesem Fall eine Reihe unterschiedlicher Angreifer, nicht nur einen aktiven (allerdings relativ zögerlichen) Initiator, sondern auch aggressive Agents Provocateurs und Opportunisten, deren Absichten und Ziele in krassem Widerspruch zueinander standen. Dieser Fall weist auch beträchtliche Unterschiede hinsichtlich der Regierungsform und dem Ausmaß der Anfälligkeit der jeweiligen Angriffsziele auf, kurzum, es ist ein sehr ergiebiger Fall. Zweitens: Nordkorea war eindeutig ein unfreiwilliger Urheber von Flüchtlingsströmen, doch seine Verhandlungsposition an der Nuklearfront verbesserte sich dank der Furcht seiner Nachbarn vor den Abwanderungsbewegungen enorm. Wie bereits erwähnt, untergruben diese Ängste die Versuche Washingtons, die Nachbarn Nordkoreas davon zu überzeugen, Pjöngjang zum Einlenken zu zwingen. Auch dies macht diesen Fall bemerkenswert, da er deutlich zeigt, wie die Angst vor potenziell destabilisierenden Abwanderungsbewegungen selbst den Spielraum einer Supermacht einschränken kann.

Ich lege in diesem Kapitel zunächst die Ziele und Strategien der Akteure vor und überprüfe dabei gleichzeitig, ob diese Strategien (und die sie begleitenden taktischen Aktionen) mit den Prognosen meiner Theorie übereinstimmen. Danach analysiere ich die Reaktionen der Opfer auf die Machenschaften der Angreifer und untersuche, ob sie die gewünschte Wirkung hatten. Später komme ich zurück auf die wesentlichen Aussagen, die in Kapitel 1 vorgestellt wurden, und betrachte sie im Licht der in diesem

Kapitel gefundenen Belege. Schließlich folgen noch einige Überlegungen zu diesem besonderen Fall sowie über mögliche Implikationen dazu.

Die Angreifer, ihre Absichten und ihre Ziele

Nordkorea – ein zögerlicher Initiator

Sobald Korea seine Pläne zur Herstellung von Atomwaffen wieder aufnahm, begann die Debatte unter den Korea-Experten über Kims Motive für diese neueste Runde im Spiel mit dem Feuer. [928] › Hinweis Einige argumentierten, das Ziel sei eine Normalisierung der Beziehungen mit dem Westen und Kim versuche deshalb zu einer weiteren Liberalisierung beizutragen, ohne einen totalen wirtschaftlichen Zusammenbruch herbeizuführen. [929] › Hinweis Um diese These zu stützen, verwiesen sie darauf, dass Kim nach der Krise Mitte der 1990er Jahre wesentliche Wirtschaftsreformen durchgeführt und Angebote gemacht hatte, um die Beziehungen zum Westen zu verbessern. [930] › Hinweis Andere waren weniger zuversichtlich und behaupteten, Kim gehe es nur um eine kurz andauernde Erpressung, getrieben von der Notwendigkeit, genug ausländische Hilfe zu bekommen, um die jüngste nordkoreanische Wirtschaftskrise zu überstehen. [931] › Hinweis

Verzweifelt oder nicht, taktisch oder strategisch, beide Seiten stimmten darin überein, dass es sich bei der neuen Krise nur um eine weitere in einer langen Reihe hausgemachter Krisen handle, hinter denen die Absicht stand, den Druck auf die USA zu erhöhen, die aber Auswirkungen in der Region hatten. [932] › Hinweis Ein aufmerksamer Beobachter sagte dazu, das nordkoreanische Muster von »Drama und Katastrophe« war eine erprobte und echte Strategie für sie – eine Art atomares »Süßes oder Saures«, wenn

man so wolle. [933] › Hinweis Robert Callucci, der das Nuklearabkommen zwischen den USA und Nordkorea von 1994 aushandelte, dachte ähnlich und meinte: »Die Nordkoreaner haben keine starke Verhandlungsposition … alles, was sie haben, ist die Drohung, Schaden anzurichten. Das ist ihr wichtiges Kapital.« [934] › Hinweis Kim selbst räumte ein: »Unsere Raketen können die Vereinigten Staaten nicht erreichen, und wenn ich sie abfeuerte, würden die USA Tausende von Raketen zurückschicken, und wir würden nicht überleben. Das weiß ich sehr wohl. Aber ich muss sie wissen lassen, dass ich über Raketen verfüge. Ich baue sie, denn nur dann werden die Vereinigten Staaten mit mir reden.« [935] › Hinweis

Nordkorea glaubte, den Einsatz gegenüber den USA erhöhen zu können, weil die Besorgnisse seiner Nachbarn über den Zusammenbruch Nordkoreas wie ein Schild fungierten; sie wären zu der von Washington gewünschten Eskalation schlichtweg nicht bereit. [936] › Hinweis »Es war unerlässlich, den Koreanern eine Möglichkeit zum Einlenken zu geben«, sagte ein Beobachter, »denn die USA waren nicht in der Lage, genug internationalen Druck zu mobilisieren, um sie einzuschüchtern.« [937] › Hinweis Xia Yishan, Politologe am Chinese Institute for International Studies in Peking, fasste die Haltung in der Region zusammen, indem er seine eigene Überzeugung zum Ausdruck brachte: »Druck auf Pjöngjang allein reicht nicht aus. Wir brauchen auch Geduld.« [938] › Hinweis Selbst der scheidende südkoreanische Präsident Kim Dae-jung, der die Vereinigten Staaten selten kritisierte, stimmte dem zu und erklärte: »Druck und Isolierung waren bei kommunistischen Ländern noch nie erfolgreich.« [939] › Hinweis Und James Laney und Jason Shaplen schrieben im März 2003 weitsichtig in einem Beitrag für *Foreign Affairs*: »Wer glaubt, er könne Pjöngjang aussitzen, indem er es isoliert oder unter wirtschaftlichen Druck setzt, wird wahrscheinlich erleben, dass er sich irrt … Pjöngjang hat bei jedem Geduldspiel einen inhärenten Vorteil: Peking.« Um einen Zusammenbruch Pjöngjangs zu verhindern, wird China weiterhin zulassen, dass »Lebensmittel und Öl (sanktioniert oder nicht) über die Grenze in den Norden Koreas gelangen«, wie es fünf Jahre später tatsächlich der Fall war. [940] › Hinweis

Es bleibt weiterhin unklar, aus welchen Gründen die Sorgen der Nachbarn Nordkoreas wegen der kurzzeitigen Folgen einer Destabilisierung und eines Zustroms von Flüchtlingen größer waren als wegen der langfristigen Perspektive eines nuklear bewaffneten Nordkorea (und der möglichen Weiterverbreitung von Atomwaffen). Doch unabhängig von den Gründen, die hinter dieser Abwägung steckten, die Ängste, die eine potenzielle Massenmigration in den mutmaßlichen Aufnahmestaaten weckte, gaben Nordkorea ein mächtiges Druckmittel für Verhandlungen in die Hand, das es andernfalls nicht gehabt hätte. Die Besorgnis war so groß, dass im Januar 2002 chinesische, russische und südkoreanische Militärs eine Woche lang in Seoul tagten und über simulierte Computerszenarien auf Grundlage eines hypothetischen Flüchtlingsstroms von hunderttausenden Nordkoreanern in den Süden berieten. [941] › Hinweis Ein solches Treffen fand auch zwei Jahre später erneut statt, und 2003 berichteten chinesische Staatsmedien von einem sieben Tage dauernden Manöver in den Bergen nahe der nordkoreanischen Grenze, ohne den genauen Ort oder den Anlass dafür zu nennen. Einige Analysten spekulierten, dass die (ungewöhnliche) Berichterstattung über das Manöver in Wirklichkeit ein Signal der Volksbefreiungsarmee sei, dass sie auf alles vorbereitet war. Doch die Mehrzahl der Analysten fand es wahrscheinlicher, dass China lediglich Truppen zum Schutz der Grenze für den Fall eines Zusammenbruchs von Nordkorea ausbildete. [942] › Hinweis Und 2006 ging China noch einen Schritt weiter und errichtete streckenweise einen Zaun entlang der Grenze zu Nordkorea. [943] › Hinweis

Diese Anstrengungen blieben Pjöngjang nicht verborgen. Die Angst vor einer grenzüberschreitenden Migration stellte für Pjöngjang ein wirkungsvolles und gebräuchliches Abschreckungsmittel dar. Bei der Niederschrift dieses Buches war das noch immer so. Wie zu Beginn erwähnt, wollte Nordkorea zwar keine größere Abwanderungsbewegung auslösen, doch es musste die Glaubwürdigkeit seiner Drohung aufrechterhalten, und zeigen, dass es willens und in der Lage dazu war, um trotz all seiner Schwächen seine beachtliche Verhandlungsstärke nicht zu verlieren. Das war – und ist auch weiterhin – eine erfolgreiche Strategie. [944] › Hinweis Dasselbe lässt sich nicht von dem Vorgehen der Agents

Provocateurs behaupten, welche die Massenmigration nutzen wollten, um die Herrschaft des »Eremiten-Königreichs« zu beenden.

Aggressive Agents Provocateurs: Eine Koalition von Aktivisten und NGOs

1989 öffnete Ungarn seine stacheldrahtbewehrte Grenze zu Österreich und erlaubte es tausenden Ostdeutschen, die in Ungarn Urlaub machten, dem Kommunismus zu entfliehen. Aus der Welle wurde eine Flut, die nicht nur den Zusammenbruch der DDR beschleunigte, sondern auch den Fall des Eisernen Vorhangs. Von Anfang 2002 bis (mindestens) weit in das Jahr 2005 versuchten eine lockere Organisation von Aktivisten und mindestens sieben internationale Menschenrechtsorganisationen (NGOs) – mit finanzieller Unterstützung von ein oder zwei Dutzend weiteren – diese osteuropäische Erfahrung in Nordostasien zu kopieren. [945] › Hinweis Ein Mitarbeiter des UNHCR sagte dazu: »Diese Burschen meinen es ernst. Ein Regimewechsel durch Flüchtlingsströme, das könnte die nächste ›große Sache‹ werden.« [946] › Hinweis Dieses lockere Netzwerk von Aktivisten und NGOs – bei einigen handelte es sich um religiöse Organisationen – hatte sowohl unmittelbare als auch langfristige Ziele. Sie nahmen China und Südkorea ins Visier und versuchten, mithilfe eines nicht zu übersehenden Einsatzes nordkoreanischer Asylsucher beiden Staaten ganz gezielt Heucheleikosten aufzubürden. In erster Linie versuchte das Netzwerk die internationale Aufmerksamkeit auf die Misere der Nordkoreaner zu lenken und die chinesische Regierung zu zwingen, sie als Flüchtlinge mit dem Recht auf Asyl anzuerkennen und sie nicht als Wirtschaftsflüchtlinge zu betrachten, sowie Übergangslager in der Grenzregion einzurichten, um ihnen die Flucht zu erleichtern.

Gleichzeitig setzten sie die Regierung Südkoreas unter Druck, mehr Nordkoreaner aufzunehmen. Einer der Führer der Bewegung sagte: »Wir lenken nur die Aufmerksamkeit auf eine menschliche Tragödie, die Politikern unangenehm ist … und arbeiten am Sturz des nordkoreanischen Regimes.« [947] › Hinweis »Unsere Theorie ist, wenn an der chinesisch-nordkoreanischen Grenze UNO-Flüchtlingslager eingerichtet werden, wird das eine Welle nordkoreanischer Flüchtlinge auslösen, die der politischen Unterdrückung in Nordkorea entgehen wollen. Und das wird in Nordkorea zu der Art Regimekollaps führen, wie es in Ostdeutschland geschehen ist« – nur ohne Berliner Mauer. [948] › Hinweis

Die Aktivisten versuchten zudem, die Nordkoreaner mit Informationen über die Außenwelt zu versorgen. Dazu schickten sie kleine Radiogeräte mit Ballons in das Land und veranstalteten am Grenzübergang Panmunjom deutlich sichtbare Protestkundgebungen. Die Gruppe betrachtete diese Schritte als entscheidend, denn ohne wirkliche Informationen über das Leben außerhalb der Grenzen werde es »keine Aufstände wie jene in den osteuropäischen Ländern und keine Fluchtbewegungen im großen Stil« geben. [949] › Hinweis

Es gab zwar viele »Bodentruppen«, die in dieser Koalition wichtige Rollen spielten, doch es sieht so aus, als hätten ein paar Schlüsselfiguren das Projekt gelenkt. Der bekannteste unter ihnen ist Norbert Vollertsen, ein deutscher Arzt und Aktivist und eine sehr umstrittene Gestalt. Er arbeitete als Helfer in nordkoreanischen Krankenhäusern, bis er im Jahr 2000 ausgewiesen wurde. Nach Aussage von Vollertsen war es sein kurzfristiges Ziel, China dazu zu bewegen, nordkoreanischen Flüchtlingen Schutz zu gewähren, anstatt sie zurückzuschicken. Er nutzte ungeniert den Wunsch Chinas aus, als internationaler Akteur betrachtet zu werden, und behauptete, bei den Gesprächen der sechs Parteien könne China beweisen, dass es *wirklich verdient, ein Mitglied der internationalen Gemeinschaft zu sein,* indem es seine Grenze für nordkoreanische Flüchtlinge öffne und so zum »Ungarn des Fernen Ostens« werde. [950] › Hinweis »Als ein Deutscher, der Zeuge des Mauerfalls war«, erklärte Vollertsen, »verstehe ich die destabilisierende Wirkung, die ein Exodus von Flüchtlingen auf totalitäre Regime haben kann.« [951] › Hinweis Er sagte weiter:

> Als Deutscher weiß ich auch von Neville Chamberlains Appeasement-Politik gegenüber Nazideutschland. Ich weiß, wie sehr sie scheiterte und welche katastrophalen Folgen sie hatte. Die einzige Möglichkeit, den Menschen in Nordkorea wirklich zu helfen und Pjöngjangs nukleare Erpressung zu beenden, besteht darin, den Zusammenbruch von Kim Jong Ils mörderischem Regime zu beschleunigen. [952] › Hinweis

Laut Vollertsen waren offensive Schritte erforderlich – auch wenn manche seiner Kollegen von anderen NGOs sie belächelten –, denn in den frühen Jahren des neuen Jahrtausends »haben die Koreaner über die internationale Gemeinschaft gelacht. Aber wenn man Druck ausübt, werden sie reagieren. Die Chance dazu besteht jetzt.« [953] › Hinweis

Eine andere Schlüsselfigur des Netzwerks war der südkoreanische Menschenrechtsaktivist Kim Sang Hun. Kim arbeitete in den 1970er Jahren für Amnesty International und in den darauffolgenden Dekaden für andere internationale Organisationen wie das Entwicklungsprogramm der UNO und dem Welternährungsprogramm (WFP). Nach seinem Ausscheiden beschloss er, nordkoreanische Menschenrechtsverletzungen öffentlich zu machen, abtrünnigen Nordkoreanern bei der Flucht zu helfen und am Sturz des Regimes mitzuwirken. [954] › Hinweis Es war Kims feste Überzeugung: »Wenn China Nordkoreanern den Flüchtlingsstatus zuerkennt, würden sofort so viele von ihnen fliehen, dass das Regime zusammenbrechen würde. Man muss keinen teuren Flugzeugträger schicken, um das Problem Nordkorea zu lösen.« [955] › Hinweis

Auch mehrere religiöse Führer spielten entscheidende Rollen. Einer war Pastor Tim Peters, ein evangelikaler Geistlicher und Leiter der in Seoul ansässigen Wohlfahrtsorganisation Helping Hands Korea. Peters wurde bald nach seiner Ankunft als Laienmissionar im Jahr 1975 – »nach einem Gespräch mit Christus, das mich völlig verwandelte« [956] › Hinweis – zum engagierten Aktivisten. Da Peters weniger ein Blitzableiter war als Vollertsen, wurde er, so wird berichtet, mehr als jeder andere aus dem Westen zum »öffentlichen Gesicht« des Netzwerks. Peters selbst beschreibt seine Rolle selbstbewusst als die »eines Gründers und Betreibers einer koreanischen Underground Railroad [Untergrundorganisation zur Fluchthilfe], deren Anliegen »ebenso dringend« war wie das ihrer

Vorgängerin, die afroamerikanische Sklaven aus dem Süden der USA in die Freiheit im Norden brachte. [957] › Hinweis

Wichtig war auch Pastor Douglas Shin vom Korean Peninsula Peace Project mit Sitz in Los Angeles. Er erklärte: »Ich bekämpfe jeden, der uns daran hindert, den Nordkoreanern zu helfen. Was unsere Motive sind? Manchmal wollen wir den Menschen einfach helfen. Manchmal hassen wir die Diktatur. Manchmal sehen wir einen Krieg und den bevorstehenden Zusammenbruch Nordkoreas. Manchmal kämpfen wir vielleicht auch gegen die chinesische Gewaltherrschaft.« [958] › Hinweis

Shin behauptete, er und seine Landsleute seien bereit, alle Schritte zu unternehmen, die im Dienst ihrer Sache notwendig waren. »Es werden Menschen sterben, aber die meisten werden durchkommen … Es wird bis zum Ende einen ständigen Strom geben« [959] › Hinweis (d. h. bis zum Sturz von Kim Jong Ils Regime). Die Aktivisten und sympathisierenden NGOs, etwa Life Funds for North Korean Refugees und Helping Hands, nahmen auch die südkoreanische »Sonnenscheinpolitik« ins Visier, die als viel zu konziliant gegenüber dem Norden angesehen wurde. Vollertsen sagte dazu: »Wenn es nur Sonnenschein gibt, dann hast du eine Wüste. In der Natur braucht man beides, Sonne und Regen; ich bin ein Regenmacher. Wir arbeiten zusammen.« [960] › Hinweis

Dass diese Männer und ihre Unterstützer versuchten, einen Regierungswechsel durch die gesteuerte Migration zu erreichen, versteht sich von selbst. Eine andere Frage war jedoch, ob sie erfolgreich sein konnten.

Die Strategie

Bei ihren Versuchen, durch Nötigung ihre Ziele zu realisieren, begannen die Aktivisten einen zweigleisigen Angriff. Die erste Schiene war die Inszenierung dramatischer Fluchten und Asylersuchen, die im Idealfall auf Film festgehalten und an die großen Medienkanäle weitergeleitet wurden, um die internationale Wirkung dieser Ereignisse zu verstärken. Die zweite

Schiene bestand darin, das Thema mehr in das öffentliche Bewusstsein zu rücken und auf unterschiedliche Weise Druck auf die Zielstaaten aufzubauen. Erstens forderte man die USA und westliche Regierungen auf, die Regierungen Chinas und Südkoreas unter Druck zu setzen, damit diese ihren moralischen Verpflichtungen gegenüber den Flüchtlingen aus Nordkorea besser gerecht würden. Zweitens wandte man sich direkt an die Öffentlichkeit in Ostasien, in der Hoffnung, die Bevölkerung der Zielstaaten werde Druck zur Aufnahme von mehr Nordkoreanern und ihrer Anerkennung als Flüchtlinge auf ihre Regierungen ausüben. Drittens versuchte man, das UNHCR und das WFP mit dem Argument, dass die beiden Organisationen selbst der Heuchelei beschuldigt würden, moralisch dazu zu zwingen, Druck auf die chinesische Regierung auszuüben, damit diese ihre Politik gegenüber den Nordkoreanern änderte.

Die Auswahl der folgenden Auszüge illustriert diese Strategie. Wie meine Theorie prognostiziert, versuchten die Aktivisten und ihre Unterstützer das Verhalten der Angriffsziele dadurch zu beeinflussen, dass sie auf das Missverhältnis zwischen dem, was die jeweilige Zielregierung in Hinblick auf die Nordkoreaner sagten, und dem, was sie taten, hervorhoben (d. h., indem sie ihnen Heucheleikosten auferlegten). Ein im Juli 2001 in der *Washington Post* veröffentlichter Kommentar formuliert deutlich, was etwa sechs Monate später die ausdrückliche Zielsetzung des Netzwerkes werden sollte:

> Das erste Hindernis ist die chinesische Regierung, die ein internationales Abkommen zum Schutz von Flüchtlingen unterzeichnet hat, es aber ablehnt, dessen Bestimmungen einzuhalten … Sie gestattet dem UNHCR nicht, in dem Gebiet tätig zu werden oder die Ankömmlinge zu überprüfen. Stattdessen beharrt sie absurderweise darauf, es handle sich ausschließlich um Wirtschaftsflüchtlinge, die vom restriktivsten totalitären Regime der Welt nicht verfolgt würden. In diesem Jahr unterschrieben überwältigende 11,8 Millionen Südkoreaner eine Petition an die Vereinten Nationen und forderten eine bessere Behandlung der Flüchtlinge. Aber es ist nicht klar, ob ihre eigene Regierung vollständig mit im Boot sitzt. Die südkoreanische Regierung hat keinen Druck auf China ausgeübt, damit es den Flüchtlingen Zugang zum UNHCR gewährt oder ihnen erlaubt, in den Süden zu reisen. Sie zieht den Weg der »stillen Diplomatie«, wie sie es nennt, vor …
>
> Doch es ist auch möglich, dass manche Kreise in Südkorea und im Westen einen Erfolg fürchten … Obgleich Südkorea irgendwann auf eine Vereinigung mit dem Norden hofft, fürchtet es einen vorschnellen Zusammenbruch des Regimes in Pjöngjang, der das Land mit Flüchtlingen überschwemmen würde. Wegen solcher Sorgen stecken die nordkoreanischen Flüchtlinge in einem elenden Niemandsland fest, sowohl im diplomatischen als auch im

> wörtlichen Sinne. Der Mut der Familie Tae-Jun brachte ihr Leid in der vergangenen Woche endlich auf die internationale Tagesordnung. Die Vereinten Nationen und die Regierung Bush sollten handeln, um die Situation dort zu lösen – indem sie eine entschlossene Kampagne starten, um dem UNHCR Zugang zu den vielen tausend zurückgebliebenen Familien zu verschaffen. [961] › Hinweis

Ein anderer Kommentator schrieb:

> Weder die Vereinen Nationen noch die westlichen Regierungen haben Peking in dieser Angelegenheit stark genug unter Druck gesetzt. Man scheint zu glauben, dass man von China keine Aktionen erwarten kann, die das kommunistische Bruderregime in eine peinliche Lage bringen könnte. Doch wenn China sich an die Regeln der Welthandelsorganisation binden kann, dann sollte man ihm nicht länger erlauben, die Flüchtlingskonvention ungestraft zu umgehen. Japan, die Vereinigten Staaten und andere westliche Regierungen müssen Peking klarmachen, dass es nur einen Weg gibt, weitere Vorkommnisse im Umfeld von Konsulaten und Botschaften zu vermeiden. China muss das UNHCR einsetzen und nicht seine brutalen Sicherheitstruppen, um ein Problem in den Griff zu bekommen, das nicht von selbst verschwinden wird. [962] › Hinweis

Wieder andere versuchten, durch explizites Bildmaterial, beunruhigende historische Analogien und drastische Übertreibungen eine öffentliche Empörung auszulösen. In einem Beitrag wurde die Weltgemeinschaft aufgefordert, China unter Druck zu setzen, damit es sich »wie andere zivilisierte Nationen« verhalte und die Flüchtlinge aus Nordkorea anerkenne, denn: »Im zwanzigsten Jahrhundert hat die Welt untätig zugesehen, als die Nazis Millionen Juden umbrachten, die Roten Khmer ein Drittel der Bevölkerung von Kambodscha abschlachteten und Millionen Menschen in Ruanda ermordet wurden. Das darf sich nicht wiederholen. Die Welt darf den Gräueltaten, die in Nordkorea verübt werden, nicht den Rücken kehren.« [963] › Hinweis Wieder ein anderer war der Meinung:

> Gerade als ich sentimental wurde, weil ich China verließ, wurden Holzkeulen an die Polizisten verteilt, die das diplomatische Gelände bewachten, wo ich lebte. Es war unschwer zu erraten, wofür sie gedacht waren. Mit den schweren, langen Stöcken sollte auf nordkoreanische Flüchtlinge eingeschlagen werden, falls diese weiterhin versuchen würden, in diplomatische Gebäude einzudringen, um überzulaufen. Die Chinesen wollen ihrer Vereinbarung mit Nordkorea weiter folgen und nordkoreanische Flüchtlinge zurückschicken. Das ist eine der Spuren des maoistischen Gifts, das sich immer noch hinter den glitzernden Fassaden von Peking und Schanghai, den Starbuck-Cafés und den Porsche-Ausstellungsräumen verbirgt … China hält sich an die Buchstaben, nicht aber an den Geist seiner internationalen Zusagen. Es hat einen Vertrag der Vereinten Nationen zum Schutz der Flüchtlinge unterzeichnet. Wie so oft hat Peking

ein Schlupfloch gefunden, um seine Verpflichtungen zu umgehen, indem es darauf beharrt, die Nordkoreaner seien illegale Migranten und keine Flüchtlinge. [964] › Hinweis

Die Verfasserin eines weiteren Kommentars schilderte zunächst den brutalen Tod eines Nordkoreaners, der für das Verbrechen des »›Grenzübertritts‹ brutal mit einem Eisenrohr erschlagen wurde – von den Funktionären eines Landes, während die Funktionäre eines anderen Landes ruhig zusahen«. Dann beschwor sie die USA, »ökonomischen Druck auszuüben, um China zu zwingen, sich an die internationalen [Flüchtlings-]Abkommen zu halten, die es unterzeichnet hatte«. Abgesehen davon forderte sie einen weltweiten Boykott chinesischer Waren und rief das Internationale Olympische Komitee auf, einen anderen Austragungsort für die Spiele 2008 zu suchen. [965] › Hinweis

Auch bekannte Stimmen der internationalen Menschenrechtsbewegungen meldeten sich zu Wort, allerdings weniger beschwörend und aufrührerisch und vermutlich auch nicht im Dienst der Sache, welche die Agents Provocateurs vertraten. Trotzdem ist ihre Absicht deutlich, Heucheleikosten zu verhängen. Das US-Flüchtlingskomitee (USCR) verkündete: »China verstößt gegen seine internationalen Verpflichtungen als Unterzeichnerstaat der UNO-Flüchtlingskonvention … Es besteht kaum ein Zweifel daran, dass Nordkoreaner, die nach China fliehen, auch Flüchtlinge sind.« [966] › Hinweis Und nach der Veröffentlichung des Human-Rights-Watch-Berichts »The Invisible Exodus: North Koreans in the People's Republic of China« im November 2002 sagte der Washingtoner Direktor jener Menschenrechtsorganisation für Asien: »Nordkorea ist der Hauptverantwortliche für diesen Exodus. Aber auch die chinesische Regierung trägt eine wichtige Mitverantwortung. Asylsuchende mit Gewalt zurückzubringen ist eine eklatanter Verstoß gegen das internationale Recht.« [967] › Hinweis

Eigenartigerweise gerieten einige Gruppen, die traditionellerweise als »die Guten« gelten (da sie für den Schutz von Migranten und Flüchtlingen eintreten), selbst unter Beschuss. So wurde ausgerechnet das UNHCR wegen seiner »Komplizenschaft« bei den Versuchen Chinas, den Nordkoreanern den Flüchtlingsstatus vorzuenthalten, kritisiert. Im

Dezember 2002 kündigten mehrere Menschenrechtsaktivisten an, das UNHCR werde »in Zukunft Ziel unserer Aktionen sein«, weil »die einzige Einrichtung mit der Macht, eine Lösung zu erzwingen, sich dazu entschieden hat, die Hände in den Schoß zu legen und nichts zu tun. Das ist nicht nur ein stillschweigendes Einverständnis, es ist eine grobe Fahrlässigkeit, die schon an Mittäterschaft grenzt.« [968] › Hinweis Kurze Zeit später veröffentlichte das *Wall Street Journal* eine vernichtende Kritik des UNHCR wegen dessen Tatenlosigkeit in Bezug auf Nordkorea. Die Autorin und Journalistin Claudia Rosett schrieb:

> Was kann das UNHCR also tun? Viel, wenn die UNO sich die Mühe machen würde, auf der Einhaltung ihres eigenen Mandats und ihres Versprechens zu beharren. Die chinesische Regierung ist nicht nur ein Staat, der die UN-Konvention von 1951 und die Zusatzprotokolle, die den Schutz von Flüchtlingen garantieren, unterzeichnet hat, sondern Peking hat sogar einen Sitz im Exekutivkomitee. Darüber hinaus, und das ist von noch größerer Bedeutung, haben China und das UNHCR im Jahr 1995 ein bilaterales Abkommen unterzeichnet, das jeder Seite das Recht einräumt, im Fall eines Streits in der Flüchtlingspolitik ein schnelles und bindendes Schiedsverfahren zu fordern. Das UNHCR braucht nichts anderes zu tun, als dieses Recht in Anspruch zu nehmen. Aber erwarten Sie nicht zu viel. Der Skandal ist, dass offenbar weder der UNO-Generalsekretär Kofi Annan noch der Chef des Flüchtlingshilfswerks sich genügend dafür interessieren, um auch nur »piep« zu sagen, ganz zu schweigen davon, ihre eigenen Konventionen und Verträge durchsetzen, um den ausgehungerten, fliehenden Nordkoreanern zu helfen … [Nach Aussage von Senator Sam Brownback, der Nordkorea vor Kurzem besucht hat,] besteht kein großes Interesse daran, die Chinesen unter Druck zu setzen.
>
> Das Verhalten der UNO ist nicht nur feige und grausam, es ist auch dumm. Würde die UNO darauf bestehen, dass China den Flüchtlingen aus Nordkorea Zuflucht bietet oder auch nur einen sicheren Weg nach Süden, hätte das vielleicht nicht nur die Rettung tausender Menschenleben zum Ergebnis, sondern sehr wahrscheinlich auch einen Exodus, der die von Pjöngjang ausgehende Drohung beenden und das Regime stürzen könnte. China mag diese Idee nicht gefallen, aber unter echtem internationalem Druck könnte man Peking zur Zusammenarbeit bewegen. [969] › Hinweis

Das UNHCR wies diese Kritik energisch zurück; sein Sprecher erklärte: »Unsere Büros zu boykottieren löst nicht das Problem. Wir regieren China nicht … [Außerdem] liegt China schon seit Langem unser Ersuchen vor, Zugang zur Grenze zu erhalten. Wenn eine Regierung unser Gastgeber ist, müssen wir im Einklang mit der Zustimmung dieser Regierung arbeiten.« [970] › Hinweis Ein anderer Mitarbeiter des Flüchtlingshilfswerks sagte: »Der Druck ist echt. Fehlgeleitet oder nicht. Glücklicherweise ist das UNHCR

auf eine seltsame Art geschützt, denn selbst jetzt wird es weithin als eine europäische Flüchtlingsbehörde betrachtet.« [971] › Hinweis

DRAMATISCHE FLUCHTEN, SCHILLERNDES REALITY-TV Trotz der Wirkung der Kampagne in den Printmedien beließen die Aktivisten es nicht dabei. Vielmehr versuchten sie, die globale Medienwelt zu ihrem Vorteil zu nutzen, und inszenierten eine Reihe medienwirksamer dramatischer Fluchten und Asylgesuche, die im Idealfall gefilmt wurden, um ihre internationale Wirksamkeit zu maximieren. Dieser Teil der Kampagne hatte zwei Phasen: (1) die Erstürmung von Botschaften, wobei Asylsuchende versuchten, die Sicherheitsvorkehrungen einer Botschaft zu überwinden und dann auf dem Gebiet des jeweiligen Landes Asyl zu beantragen, und (2) Bootsflüchtlinge. In diesem Fall fuhren Asylsuchende aufs offene Meer in der Hoffnung, sie würden von vorbeikommenden Schiffen aufgegriffen und in ein Land gebracht, wo sie Asyl beantragen konnten. Die erste Phase der Erstürmung von Botschaften spitzte sich im Frühjahr 2002 zu, und obwohl die ersten nordkoreanischen Boote seit fünf Jahren im August desselben Jahres Südkorea erreichten, begann das Projekt Bootsflüchtlinge erst im folgenden Januar richtig. [972] › Hinweis

Nach den Worten Kims wurde die Idee des Stürmens von Botschaften bei einem Brainstorming mit Vollertsen in einem Restaurant der Kette Kentucky Fried Chicken im Zentrum von Seoul geboren. [973] › Hinweis Vollertsen erklärte dazu: »Wir waren uns einig, es wäre eine wirkungsvolle Methode, dem Thema internationale Aufmerksamkeit zu verschaffen, wenn wir nordkoreanischen Flüchtlingen hülfen, in eine ausländische Botschaft in Beijing einzudringen … Wir planten, so viele dieser Aktionen wie möglich durchzuführen, um das Thema in den Nachrichten zu halten und den internationalen Druck auf Peking zu erhöhen.« [974] › Hinweis

Bei der Vorbereitung ihres Plans sprach Kim in China mit Koreanern, während Vollertsen für die Durchführung ihres Plans die infrage kommenden Botschaften auskundschaftete. Und im Laufe des folgenden Jahres führte das Netzwerk eine Reihe erfolgreicher, wenn auch kleinerer Botschaftsstürmungen durch, bevor die Chinesen genügend neue Sicherheitseinrichtungen (Einzelheiten dazu später) installiert hatten, um

sicherzustellen, dass künftige Versuche scheitern würden. Die Strategie der Botschaftsstürmungen war also für kurze Zeit ein taktischer Erfolg. Mit wenigen Ausnahmen erhielten alle, denen es gelang, in die Botschaften einzudringen, Asyl im Ausland, und über das Netzwerk der Aktivisten gab es viele Berichte in den Medien.

Warum dieser Erfolg? Die Botschaften wurden sorgsam ausgewählt und dann ausgekundschaftet, um die Chancen des Erfolgs zu erhöhen. [975] › Hinweis Der Vorgang selbst wurde sorgfältig inszeniert. Shin beschrieb das Vorgehen im Herbst 2002: »Wir hatten schon früh jemanden vor Ort. Es war so, als bringe man einem Baby das Laufen bei. Wir nahmen sie [die potenziellen Flüchtlinge] an der Hand und brachten sie hinein.« [976] › Hinweis Welche Botschaft als Ziel ausgewählt wurde, blieb auch nicht dem Zufall überlassen. Die Erstürmung der spanischen Botschaft im März 2002 wurde in Angriff genommen, weil Spanien zu der Zeit den Ratsvorsitz der Europäischen Union innehatte und nur wenige Tage nach dem Vorfall ein wichtiger EU-Gipfel in Barcelona stattfand. [977] › Hinweis Die Informationen über diese geplante Erstürmung wurden auch CNN zugespielt, sodass Filmaufnahmen der Flüchtlinge beim Eindringen in die Botschaft gemacht und weltweit verbreitet werden konnten.

Tatsächlich wurden den Nachrichtenagenturen die meisten Botschaftserstürmungen im Voraus angekündigt. Mitunter führte das zu ihrem Scheitern – etwa im September 2002 der Versuch, in die Botschaft von Ecuador einzudringen, bei der auch die chinesische Regierung vorgewarnt worden war. Doch das Ergebnis – eindrucksvolle Bilder im Fernsehen – war dennoch beachtlich. Ein weltweit verbreitetes peinliches Handgemenge vor dem japanischen Konsulat in Shenyang Anfang Mai 2002 hätte vielleicht kein großes Aufsehen erregt, wenn nicht die vorab informierte südkoreanische Presseagentur Yonhap den Vorfall von einem Fenster auf der anderen Straßenseite gefilmt hätte. Die Aufnahmen zeigen eine Gruppe von fünf Nordkoreanern, die auf den Eingang des Konsulats zustürmen. Zwei Männern gelang es, ins Innere vorzudringen (sie wurden allerdings später wieder nach draußen gebracht), doch die drei anderen – zwei Frauen und ein Kind – wurden schreiend und um sich tretend von chinesischen Wachen über die Straße weggeschleppt. [978] › Hinweis Die

Aufnahmen wurden mehrfach im japanischen Fernsehen gezeigt und mobilisierten die öffentliche Meinung. Der Vorfall war peinlich genug, doch der japanische Botschafter in Beijing verschärfte die Situation noch weiter durch seinen Kommentar, das Außenministerium sei offenbar mehr um Schadensbegrenzung bemüht, als sich wegen der Ereignisse Sorgen zu machen.[979] › Hinweis

Die Bilder von einem Vorfall auf dem Gelände der koreanischen Botschaft in Beijing im Juni 2002 riefen in Seoul ähnlich große Empörung hervor. Chinesische Sicherheitsbeamte drangen gewaltsam auf das Gelände vor und verschleppten trotz Protest, Handgreiflichkeiten und Schlägen vom Personal und den Angestellten der südkoreanischen Botschaft, die das verhindern wollten, einen Mann, der Asyl suchte. Der Sohn des Mannes blieb auf dem Gelände zurück. Die Aufnahmen führten zu einer starken negativen Reaktion der Öffentlichkeit in Südkorea, schwächten sich allerdings wegen der gerade stattfindenden Fußballweltmeisterschaft wieder ab. Auch in diesem Fall waren Zeitpunkt und Wahl der Botschaft nicht zufällig. Vollertsen erklärte damals: »Die Fußballweltmeisterschaft ist die beste Gelegenheit, unsere Botschaft zu vermitteln, weil dann hunderte internationaler Journalisten und Fernsehteams im Land sind.«[980] › Hinweis Und Shin erklärte, als er über die Nordkoreaner sprach, die sich auf das Gelände der südkoreanischen Botschaft retten wollten: »Die Chinesen lassen sie laufen, solange ihre Mannschaft in Südkorea ist. Wie könnten sie die Leute nicht laufen lassen? Es ist eine Pattsituation, in der es darum geht, irgendwie das Gesicht zu wahren. Am Ende werden die Chinesen beide Augen zudrücken und sagen: ›Also gut.‹«[981] › Hinweis (Und das taten sie auch.) Es sollte nicht unerwähnt bleiben, dass ABC *Nightline* in dieser Zeit (während der Weltmeisterschaft) einen provokativen Beitrag über die Underground Railroad und die nach China fliehenden Nordkoreaner sendete.

BEI VORLÄUFIGEM MISSERFOLG – SUCH DIR EIN ANDERES MODELL Einige Zeit später – und nachdem die Chinesen verstärkte Sicherheitsmaßnahmen eingeführt hatten – wurde klar, dass die Botschaftserstürmungen durch etwas Wirkungsvolleres ersetzt werden mussten, und durch etwas, mit dem

man die Zahl von einer Handvoll Flüchtlingen erheblich steigern konnte. (Trotz des sichtbaren Erfolgs »entkamen« nur einige hundert Nordkoreaner erfolgreich dank der Botschaftserstürmungen.) Man gab das Modell DDR-Ungarn zugunsten eines anderen historischen Modells auf.

Wenn das Stürmen einer Botschaft an die erste Phase der Mariel-Bootskrise in Havanna erinnerte und an den Anfang vom Ende des Kommunismus in Osteuropa, so handelte es sich bei der neuen Strategie der Flucht von Nordkoreanern aus China um ein »bewusstes Imitieren der vietnamesischen Bootsflüchtlinge«. [982] › Hinweis Die Unterstützer des sogenannten Projekts Bootsflüchtlinge planten, Tausende von Flüchtlingen über chinesische Häfen in internationale Gewässer zu schmuggeln. Von dort aus würden sie in Südkorea und Japan um Asyl ersuchen. Dazu Vollertsen: »Wir haben umfangreiche Vorbereitungen getroffen, um die Flüchtlinge von China mit Schiffen über das Gelbe Meer nach Südkorea zu bringen.« [983] › Hinweis

Vollertsen und Shin hatten sich das Projekt im Sommer 2002 ausgedacht. Es nahm im Januar einen desaströsen Anfang, als die chinesischen Behörden Dutzende Asylsuchende festnahmen, die gerade an Bord einiger Fischerboote gehen wollten. [984] › Hinweis Nach diesem vereitelten Plan sollten zwei getrennte Gruppen von Yantai nach Chuja übersetzen, einer Insel vor der Südküste Südkoreas, und nach Sasebo, einer Hafenstadt auf der südlichsten japanischen Hauptinsel Kyushu. Die Flucht auf den Booten hätte die bislang größte und herausforderndste Operation der Aktivisten werden sollen. [985] › Hinweis Shin sagte damals: »Wir sind bereit, dabei zu sterben. Wir werden es bald wieder versuchen, vielleicht in einem Monat, vielleicht in einigen Tagen.« [986] › Hinweis Vollertsen meinte dazu: »Dieser Fehlschlag wird uns anspornen, beim nächsten Mal effizienter zu sein.« [987] › Hinweis

Das Netzwerk war nicht so naiv zu glauben, es könne das nordkoreanische Regime stürzen, wenn es nur ein paar Kommentare in überregionalen Zeitungen veröffentlichte und aufsehenerregende Fernsehbeiträge produzierte. Trotzdem glaubten die Mitglieder, wenn es ihnen gelänge, genug Druck auf China auszuüben, damit es sich zur Einrichtung von Grenzlagern bereit erklärte (mit der Idee, dass deren

Existenz zu einer massiven Abwanderungsbewegung führte), dann könne die Situation interessant werden. Aber das konnte das Netzwerk nicht allein schaffen. Es brauchte die Hilfe eines mächtigen Verbündeten wie der Vereinigten Staaten von Amerika. Deshalb war es sicherlich kein Zufall, dass die meisten Artikel, die zum Handeln aufriefen, in der amerikanischen Presse erschienen und dass Vollertsen und andere während ihres erfolglosen Versuchs der migrationsgestützten Nötigung wiederholt vor dem amerikanischen Kongress aussagten.

Zunehmend weniger passive Opportunisten: Eine US-Koalition

Im sicheren Abstand von den direkten Folgen eines massiven Exodus unterstützte eine Koalition unterschiedlicher Kräfte – bestehend aus Mitgliedern der Regierung Bush, Politikexperten, Abgeordneten beider Parteien und Mitgliedern der Christian Coalition – die Strategie der Aktivisten.[988] › Hinweis Diese Gruppe von Opportunisten versuchte eifrig, wenngleich erfolglos, China so weit zu bringen, dass es nordkoreanische Migranten nicht repatriierte. Sie glaubten ebenso wie das Netzwerk, das sie unterstützten, die Errichtung von Lagern in Nordchina könne »eine Kettenreaktion« ähnlich den Ereignissen in Osteuropa »auslösen«.[989] › Hinweis Ein hoher Regierungsbeamter meinte: »Als Ungarn und die Tschechoslowakei ihre Grenzen für die Ostdeutschen öffneten, trug dies dazu bei, den Fall der Berliner Mauer zu beschleunigen. Eine Unterstützung der Flüchtlinge aus Nordkorea könnte auch deren Regierung überfordern.«[990] › Hinweis Der Korea-Experte Victor Cha erklärte: »Wenn das Regime tatsächlich zusammenbricht, dann geschieht das nicht durch einen Putsch der Elite. Der wirkliche Regimewechsel wird von unten ausgehen, von Menschen, die sich nicht gegen das Regime stellen, aber mit den Füßen abstimmen können.«[991] › Hinweis

Die Unterstützung für diese Destabilisierungsstrategie durch Migration wuchs in bestimmten Kreisen, nachdem Nordkorea im Oktober 2002 die Wiederaufnahme seines Atomprogramms verkündete – sie wuchs besonders deshalb, weil ein Teil der Unterstützer glaubte, dies sei abgesehen von einer Invasion der einzige Weg, um einen Regimewechsel in Nordkorea herbeizuführen.[992] › Hinweis Der damalige Verteidigungsminister Donald Rumsfeld war ein besonders eifriger Befürworter eines solchen Vorgehens. Angeblich verbreiteten er und seine Berater im April 2003 ein Geheimpapier mit dem Vorschlag, die USA sollten sich mit der Volksrepublik China verbünden, um die Absetzung der nordkoreanischen Führung zu erzwingen.[993] › Hinweis Richard Lugar, Vorsitzender des Auswärtigen Ausschusses im Senat, stimmte dem zu und erklärte öffentlich, die Aufnahme nordkoreanischer Flüchtlinge in die Vereinigten Staaten und das Drängen darauf, dass andere Staaten das Gleiche täten, könne »eine größere Abwanderungsbewegung von Nordkoreanern aus ihrem gulagartigen Land auslösen« und vielleicht »den Sturz des Regimes in Pjöngjang beschleunigen«.[994] › Hinweis

Andere Leute in der Regierung und in Washington waren weit weniger enthusiastisch und hielten allein schon die Diskussion über diese Strategie für bestenfalls kontraproduktiv.[995] › Hinweis Die Skeptiker argumentierten, Nordkorea werde einfach härter gegen Grenzgänger vorgehen. »Das ist nicht das ostdeutsche Regime. Es ist sehr viel brutaler«, äußerte ein Zweifler in der Regierung.[996] › Hinweis Ein anderer erklärte: »Nordkorea ist seit Jahren isoliert. Seine Innenpolitik besteht hauptsächlich aus Isolationismus und Autarkie. Selbst wenn Hunderttausende verhungern, wird das nicht den Sturz von Kim Jong Il zur Folge haben.«[997] › Hinweis

Außerdem, so führten die Kritiker an, sei es einfach »haarsträubend« zu glauben, die Volksrepublik China mit ihrer Rolle als Vermittler zwischen der Demokratischen Volksrepublik Nordkorea und den Vereinigten Staaten könnte »sich einem von Amerika geführten Versuch anschließen, den Sturz der Regierung in Pjöngjang herbeizuführen. Das Letzte, was die Chinesen wollten, sei ein Zusammenbruch Nordkoreas, was einen Flüchtlingsstrom nach China auslösen und die westlichen Alliierten an die chinesische

Grenze bringen würde.«[998] › Hinweis »Die Chinesen werden vielleicht den Druck auf Nordkorea verstärken – wie wir am vorübergehenden zeitweiligen Stopp der Erdöllieferungen gesehen haben –, aber sie werden nichts tun, was das Regime in Nordkorea gefährden könnte. Sie machen sich zu große Sorgen wegen der möglichen innenpolitischen Folgen.«[999] › Hinweis

Diese allgemeine Einschätzung spiegelte sich in dem Beitrag von Lany und Shaplen in *Foreign Affairs*:

> Die Nordkoreaner sind ein ausgesprochen stolzes Volk und haben im Laufe des letzten Jahrzehnts Härten erduldet, unter denen die meisten anderen Länder zusammengebrochen wären. Deshalb wäre es ein Fehler, ihre Loyalität gegenüber dem Staat oder Kim Jong Il zu unterschätzen. Wenn die Nordkoreaner beleidigt, provoziert oder bedroht werden, werden sie, ohne zu zögern, ihr Äquivalent eines heiligen Krieges anwenden. Ihre Ideologie ist nicht nur politisch, sie ist [auch] quasi-religiös.[1000] › Hinweis

Man kann nur darüber spekulieren, ob die USA oder andere Staaten den Aktivisten und ihrem Netzwerk nicht nur finanziell geholfen haben.[1001] › Hinweis Doch während früherer Versuche des US-Kongresses, Flüchtlinge aus Nordkorea zu unterstützen, von den folgenden Regierungen aus Sorge wegen eines möglichen chinesischen und südkoreanischen Widerstands blockiert wurden, kam es Ende 2003 zu einem grundlegenden Wandel.[1002] › Hinweis Präsident George W. Bush befürwortete öffentlich und ausdrücklich eine Politik der Unterstützung für die Flüchtlinge aus Nordkorea. Nachdem er bereits der *Washington Post* gegenüber verkündet hatte, er hasse Kim Jong Il, erklärte er, anderer Meinung zu sein als jene, die behaupteten: »›Wir dürfen wegen der finanziellen Kosten nicht zu schnell vorgehen.‹ Entweder man glaubt an Freiheit und macht sich Sorgen um den Zustand der Menschen, oder man tut es nicht.«[1003] › Hinweis

Die Reaktionen der Hauptziele und der Nebenziele

Trotz des erklärten Politikwechsels der Regierung Bush waren weder China noch Südkorea bereit, einen Zusammenbruch Nordkoreas hinzunehmen. Und ebenso wenig war eines der beiden Länder willens, eine Politik zu unterstützen, die den Norden auf unbegrenzte Zeit unter Druck setzten würde. Beide Staaten waren nach wie vor sehr besorgt wegen der unzweifelhaft teuren – und potenziell destabilisierenden – Folgen eines massiven Zustroms von Flüchtlingen, und aus dem Fall der Berliner Mauer hatten beide weniger inspirierende Lektionen gezogen als die internationalen Agents Provocateurs und die Opportunisten in Washington.

China

Besonders China machte sich wegen der *politischen* Folgen einer Neuauflage der Ereignisse in Osteuropa Sorgen. Vor allem um die potenziell destabilisierende Wirkung von Flüchtlingsströmen in den nordöstlichen Provinzen, wo bereits eine ziemlich große koreanische Minderheit lebte. [1004] › Hinweis Experten chinesischer Denkfabriken, »vertraut mit den Überlegungen der hohen Führungskader«, behaupteten, die Führung sei äußerst misstrauisch gegenüber dem Verlangen der USA, den Sturz von Kim Jong Ils Regime zu befördern. [1005] › Hinweis Eine nicht näher identifizierte chinesische Quelle wurde mit den Worten zitiert: »Das birgt das Risiko eines unkontrollierbaren Ausbruchs. Jeder kennt das

Beispiel Ungarn. Wir wollen nicht, dass das hier geschieht.« [1006] › Hinweis Ein anderer Experte, ein Berater sowohl der chinesischen als auch der nordkoreanischen Regierung, erläuterte: »Wenn wir ihnen den Flüchtlingsstatus zuerkennen, würden Millionen über unsere Schwelle strömen. Das würde hier eine humanitäre Krise auslösen und im Norden zum Zusammenbruch führen. Wir können keines von beiden verkraften.« [1007] › Hinweis Und Li Bin, der chinesische Botschafter in Seoul, erklärte: »Peking macht sich Sorgen, dass eine Flut von Asylanträgen tausender nordkoreanischer Überläufer, die sich in China verstecken, zu Instabilität in der Region führen und die Beziehungen mit den beiden Koreas und der internationalen Gemeinschaft belasten würde. Das Problem könnte zu Schwierigkeiten bei der Verbesserung der Beziehungen zwischen Südkorea und China führen.« [1008] › Hinweis

Außerdem sahen die Chinesen »keinen zwingenden Grund, eine sofortige Wiedervereinigung Koreas, und sei es auch mit friedlichen Mitteln, voranzutreiben«, denn sie betrachteten Nordkorea als »nützliche Pufferzone, die zu ihrer nationalen Sicherheit beiträgt«. [1009] › Hinweis Ein hoher chinesischer Regierungsbeamter fügte mit seiner Aussage eine weitere historische Perspektive hinzu: »Humanitäre Probleme, ganz gleich, wie dringend sie sind, dürfen nicht politisiert werden. Die koreanische Diaspora, die das Ergebnis unserer turbulenten jüngeren Geschichte ist, erteilt uns diese schmerzliche Lektion.« [1010] › Hinweis

Am Ende stand China vor einem diplomatischen Dilemma: einerseits komfortable Beziehungen zu einem stabilen Nordkorea zu erhalten und andererseits die Beziehungen zum Westen zu stärken, der seine Menschenrechtspraktiken kritisch betrachtete. In den Worten eines westlichen Diplomaten: »Peking war sehr darauf bedacht, seine Beziehungen zu Pjöngjang aufrechtzuerhalten und seinen Einfluss dort nicht zu verlieren, und das Thema Flüchtlinge wurde zu einem echten Problem.« [1011] › Hinweis Doch ich bin der Meinung, dass China als nicht-demokratischer Staat weniger anfällig – wenngleich nicht immun – für die Verhängung von Heucheleikosten war. Es konnte diese Kosten auch besser verkraften oder sie einfach verlagern, ohne dafür einen nennenswerten

innenpolitischen Preis zu bezahlen. Es gibt Belege, die dieses Argument bekräftigen. Die Aktivisten verfolgten die Absicht, die Notlage der Nordkoreaner zu lindern. Doch das internationale Schlaglicht auf die Situation verfehlte die gewünschte Wirkung. Im Gegenteil, der Schuss ging nach hinten los. Peter Hayes, der Geschäftsführer des Nautilus Institute, einer in Berkeley ansässigen gemeinnützigen Organisation, die sich hauptsächlich mit asiatischen Sicherheitsfragen befasst, äußerste damals über Gruppen, die sich daran beteiligen, Flüchtlinge außer Landes zu schmuggeln: »Sie nehmen scheinbar eine Abkürzung. In Wirklichkeit ist es aber keine Abkürzung, sondern eine Sackgasse.«[1012] › Hinweis

China gehörte zwar zu den Unterzeichnerstaaten der Flüchtlingskonvention von 1951, doch es wandte stets ein, die Nordkoreaner seien keine Flüchtlinge, sondern Wirtschaftsmigranten, welche die Grenze hauptsächlich aus finanziellen Motiven überquert hätten und häufig nur kurze Zeit blieben, bevor sie mit Waren und Geld für ihre Familien nach Nordkorea zurückkehrten.[1013] › Hinweis Daher, so behaupteten die Chinesen, waren sie absolut im Recht, wenn sie die Nordkoreaner, die nach China kamen, repatriierten.

Doch ehe das Netzwerk seinen Versuch startete, Druck auf China auszuüben, war das Land der Mitte bemüht, »schlafende Hunde nicht zu wecken« und nichts gegen die Migranten oder ihre Helfer zu unternehmen. Abgesehen von einer kurzen Zeit im Sommer 2001, mitten während der landesweiten »Kampagne des harten Durchgreifens« gegen »Korruption und soziale Missstände«[1014] › Hinweis , war der seit den späten 1990er Jahren geltende, unausgesprochene Modus Operandi stets gewesen, dass die Volksrepublik China die Aktivitäten südkoreanischer NGOs, die Nordkoreanern in China halfen und ihnen über Drittländer sogar Asyl in Südkorea verschafften, tolerierte, solange das im Stillen geschah, nicht aber, wenn die öffentliche Aufmerksamkeit darauf gelenkt würde.[1015] › Hinweis Daher war die chinesische Regierung nicht bereit, offiziell eine große Zahl Nordkoreaner aufzunehmen, doch ihr Verhalten legt nahe, dass die Führung trotzdem ein gewisses Verständnis für die Not der Migranten empfand und bereit war zuzulassen, dass eine bestimmte Zahl von ihnen sich in China niederließ oder zumindest das Land passieren durfte.

Nachdem allerdings das Netzwerk seine öffentliche Kampagne gestartet hatte, richtete sich das Auge, das bislang über all jene hinweggesehen hatte, die es schafften, die Grenze zu überqueren, voll auf die in aller Öffentlichkeit durchgeführten Fluchten und die sie begleitende mediale Berichterstattung. China stoppte daraufhin die »Underground Railroad«, die sich de facto entwickelt hatte. [1016] › Hinweis Nach Aussage eines Südkoreaners, der in der christlichen Gemeinde von Yanbian aktiv war, wurde »es zu heikel. Im Jahr 2001 konnte man sich sogar offiziell mit Flüchtlingen treffen. Jetzt ist das unmöglich geworden.« [1017] › Hinweis Wu Dawei, der chinesische Botschafter in Südkorea, stimmt dem zu: »In einem Stadium, in dem sich die zwischenkoreanischen Beziehungen verbessern, ist es besser, solche heiklen Dinge möglichst zu vermeiden.« [1018] › Hinweis

Kurzum, der Poker der Aktivisten erregte mediale Aufmerksamkeit und ermöglichte die Flucht mehrerer Dutzend Nordkoreaner, aber »die Hybris, die ihren dramatischen und unerwarteten Erfolg begleitete«, löste eine harsche und wirksame – und absolut vorhersehbare – Reaktion Pekings aus. [1019] › Hinweis Ein China-Experte stellte unverblümt und bissig fest:

> Auf der kurzsichtigen Suche nach Öffentlichkeit in eigener Sache und in der Überzeugung, dass der Volksrepublik China keine andere Wahl blieb, als die internationale Demütigung hinzunehmen, haben diese NGO-Aktivisten ohne jede Notwendigkeit hunderte nordkoreanische Flüchtlinge gefährdet, die sonst eine zugegebenermaßen mühsame, aber relativ sichere Route nach Südkorea genommen hätten. Man muss nur den Fall Falun Gong betrachten, um zu erkennen, dass öffentliche Demonstrationen in Peking, um die chinesischen Sicherheitskräfte und die Führungsspitze zu überraschen oder in eine peinliche Lage zu bringen, kontraproduktiv sind und die chinesische Führung nicht dazu bringen, bei diesen Fragen konstruktiv zu reagieren. [1020] › Hinweis

Die Aktivisten erwarteten, diese Art Flucht werde die Chinesen zur Zusammenarbeit und zum Bau von Flüchtlingslagern entlang der Grenze zwingen. [1021] › Hinweis Doch die Chinesen scheinen sich eher durch die Folgen eines Zusammenbruchs von Nordkorea bedroht gefühlt zu haben als durch die Heucheleikosten, die das Netzwerk und seine Unterstützer ihnen auferlegten. [1022] › Hinweis Daher begann die chinesische Regierung, mithilfe der Nordkoreaner hart gegen die Migranten und ihre Helfer vorzugehen und die Grenzprovinzen von Flüchtlingen zu säubern.

Chinesische und nordkoreanische Polizeikräfte trieben die Nordkoreaner zusammen und brachten sie mithilfe von Kim Jong Ils Sohn Kim Jong Nam nach Nordkorea zurück. [1023] › Hinweis Zudem gaben sich nordkoreanische Geheimagenten als Flüchtlinge aus, um das NGO-Netzwerk zu infiltrieren. [1024] › Hinweis

Einigen Schätzungen zufolge schickte Peking 80 000 der 100 000 bis 300 000 Menschen zurück, die vor der Hungersnot in den 1990er Jahren geflohen waren. [1025] › Hinweis Die Chinesen verstärkten außerdem den Schutz ihrer Grenzen (durch die Installation von Infrarotkameras und häufigere Grenzpatrouillen), erhöhten die Zahl der Festnahmen und strafrechtlichen Verfolgungen und verweigerten den Aktivisten, von denen man wusste, dass sie versucht hatten, die Notsituation der Nordkoreaner öffentlich zu machen, die erforderlichen Einreisevisa. [1026] › Hinweis Es überrascht nicht, dass durch diese Maßnahmen die Zahl der erfolgreichen Flüchtlinge rasant sank. [1027] › Hinweis Zudem verstärkten die Chinesen die Sicherheitsmaßnahmen um die diplomatischen Liegenschaften in Bejing und Shenyang; sie übergaben Schreiben, in denen sie um Zusammenarbeit baten, und errichteten oder ergänzten Stacheldrahtzäune, um Nordkoreaner am Überklettern der Mauern zu hindern. [1028] › Hinweis

Trotzdem gab es Sorgen wegen potenzieller Heucheleikosten. Der durchgehend proaktive, aber defensive chinesische Sprachgebrauch beim Thema Repatriierung verriet eine deutliche Empfindlichkeit gegenüber Vorwürfen, China missachte seine internationalen Verpflichtungen. Das chinesische Außenministerium wiederholte unermüdlich: »Diese Menschen haben aus wirtschaftlichen Gründen illegal chinesisches Territorium betreten, es sind keine Flüchtlinge, und sie können auch nicht als Flüchtlinge betrachtet werden. Außerdem glauben wir, dass die UN-Flüchtlingskommission ebenfalls klare Kenntnis von Chinas Position hat. Und in der Behandlung dieser Fälle halten wir uns an internationales Recht, Landesrecht und die Bestimmungen im Geist der Humanität.« [1029] › Hinweis

In einer separaten Stellungnahme, mit der sich der Sprecher des Außenministeriums direkt an die Aktivisten richtete, versuchte er das

chinesische Handeln mit Gründen der nationalen Sicherheit zu rechtfertigen und erklärte:

> Ich möchte darauf hinweisen, dass in letzter Zeit einige internationale Organisationen oder Personen illegale nordkoreanische Immigranten benutzt haben, um ständig Probleme zu verursachen. Diese Aktionen verletzen chinesische Gesetze und schaden der sozialen Stabilität … Was also jene angeht, die Chinas Gesetze übertreten und beabsichtigen, Personen bei der illegalen Einreise nach China zu helfen, so wird die chinesische Regierung Maßnahmen ergreifen, um auf Grundlage chinesischer Gesetze gegen sie vorzugehen und die soziale Stabilität Chinas zu schützen. [1030] › Hinweis

Außerdem machten sich manche chinesischen Beamten, ganz besonders im Außenministerium, Sorgen wegen des »Eindrucks, den [ihre] Taktik der eisernen Hand erweckte«, obwohl sie der Meinung waren, sie rational begründen zu können. [1031] › Hinweis Dieselbe Gruppe glaubte angeblich auch, wenn man mit dieser Krise richtig umgehe, könne das Peking die Gelegenheit verschaffen, »seinen Ruf als verantwortungsbewusste Großmacht zu festigen, die bereit sei, sich aktiv an der Erhaltung von Frieden und Stabilität im asiatisch-pazifischen Raum zu beteiligen«. [1032] › Hinweis Ein ranghoher wissenschaftlicher Mitarbeiter der Regierung aus Peking sagte im Oktober 2003: »China befindet sich in einer interessanten und ungewohnten Lage, dass Menschen in China den Flüchtlingsstatus zu erlangen suchen – üblicherweise ist es umgekehrt.« [1033] › Hinweis Da dies als Sieg des Außenministeriums (über das Ministerium für öffentliche Sicherheit und das Ministerium für Staatssicherheit) in einem »bürokratischen Streit« wegen der potenziell peinlichen Botschaftsstürmungen betrachtet wurde, ermöglichten die Chinesen weiterhin den Transfer von Flüchtlingen in sichere Drittländer. [1034] › Hinweis Beobachter glauben, das Außenministerium gewann diese Kraftprobe wegen der medial aufgebauschten und demütigenden Fehleinschätzung bei der Verfolgung von Nordkoreanern (durch Beamte der Behörde für öffentliche Sicherheit) bei den Zwischenfällen mit der japanischen und der südkoreanischen Botschaft im Frühjahr 2002. [1035] › Hinweis Wie auch immer, diese innenpolitische Wende legt nahe, dass Heuchelei selbst in China eine, wenn auch kleinere, Rolle spielte.

Trotzdem reichte die chinesische Besorgnis wegen der möglichen Heucheleikosten und/oder der Wunsch nach einem Schub für ihr internationales Prestige nicht aus, um jenen Politikwechsel einzuleiten, den das Netzwerk und seine Förderer in Washington anstrebten. Dennoch glaubten manche in Washington, es sei möglich, die Chinesen mit ins Boot zu holen, wenn man sie davon überzeugte, dass Südkorea und die Vereinigten Staaten mehr Flüchtlinge aufnehmen würden. (Natürlich waren die Südkoreaner von dieser Idee alles andere als angetan.) »China will nicht zehntausende Flüchtlinge ernähren müssen. Doch wenn sie wüssten, dass diese Menschen nur ein paar Wochen bleiben, dann werden sie möglicherweise ihre Meinung ändern«, meinte ein hoher Beamter der Regierung Bush. [1036] › Hinweis In diesem Sinne brachten der republikanische Senator Sam Brownback aus Kansas und der demokratische Senator Ted Kennedy aus Massachusetts im November 2002 eine Gesetzesvorlage ein, die vorsah, bis zu 800 Millionen Dollar bereitzustellen, um jene Nordkoreaner, die fliehen wollten, »zu ernähren, zu bekleiden und in Sicherheit zu bringen«. [1037] › Hinweis

Doch am Ende irrten sich alle, die glaubten, die Chinesen entweder durch moralische oder finanzielle Appelle zu einer Änderung ihrer Haltung bringen zu können. John Park sagte dazu: »Natürlich sind die Chinesen um ihr internationales Image besorgt. Doch um die Zukunft ihrer Macht machen sie sich *wirkliche* Sorgen.« [1038] › Hinweis Insgesamt betrachtete die chinesische Führung die mit einem potenziellen Zusammenbruch des nordkoreanischen Regimes einhergehenden Risiken als weit bedrohlicher als alle Kosten, die das Netzwerk allein oder in Verbindung mit den USA verhängen mochte. Und sie fanden auch das Angebot von Kompensationszahlungen nicht attraktiv genug, um eine Neubewertung ihrer Politik vorzunehmen. [1039] › Hinweis

Südkorea

Während China am stärksten wegen der *politischen* Folgen eines Exodus besorgt war, machte sich Südkorea seit Langem große Sorgen wegen der ökonomischen Kosten eines plötzlichen Zusammenbruchs des Nordens. Man hatte dort genau die Folgen der deutschen Wiedervereinigung beobachtet [1040] › Hinweis und war noch mit den Nachwirkungen der asiatischen Finanzkrise von 1997 beschäftigt. [1041] › Hinweis Die Analysten des Korea Development Institute (KDI), des führenden quasi-staatlichen, wirtschafspolitisch orientierten Think-Tank, wandten ein, das Beispiel Deutschland habe gezeigt, dass eine nationale Wiedervereinigung mit enormen Kosten einhergeht, und »das überzeugte viele Südkoreaner davon, dass eine plötzliche ökonomische Integration … in einer Katastrophe enden wird«. [1042] › Hinweis

Diese Besorgnis war nicht völlig unbegründet. Südkoreanische Analysten berechneten 1997 die Kosten einer Vereinigung – also das in Nordkorea erforderliche Kapitalinvestment, um den Anreiz einer Massenmigration im Keim zu ersticken – auf etwa eine Billion US-Dollar. [1043] › Hinweis Kim Kyu-wan und Park Seong-jo, zwei Wissenschaftler des KDI mit dem Spezialgebiet Wiedervereinigung, griffen diese Angst im Titel ihres Buches zur Relevanz der deutschen Erfahrung für Korea auf: *North and South: Dead if United*. Es ist bemerkenswert, dass gegen diesen provokanten Titel »in keiner der vielen Rezensionen Einspruch erhoben wurde. Die Autoren haben ausgesprochen, was zunehmend als offensichtlich betrachtet wird.« [1044] › Hinweis Das Artikulieren solcher Ängste war (und ist) im Fernsehen und in den Printmedien Südkoreas weit verbreitet.

Der Zwiespalt in den Köpfen der Südkoreaner im Hinblick auf den Vorrang politischer Loyalität, wirtschaftlicher Sorgen und sicherheitsbezogener Gefahren, die sowohl mit Massenvernichtungswaffen und der allgemeinen (In)stabilität der Halbinsel verbunden wurden, führte zu einer Art Vogel-Strauß-Politik gegenüber einer möglichen Massenzuwanderung. In der Tat betrachtete man dieses Thema als so heikel, dass es bei den Gesprächen mit hohen Regierungsbeamten Nordkoreas nicht einmal diskutiert wurde. [1045] › Hinweis Im Grunde fürchtete Seoul, die bedingungslose Aufnahme von Nordkoreanern werde

die praktizierte Sonnenscheinpolitik des Dialogs gefährden. [1046] › Hinweis »Die Sonnenscheinpolitik und das Thema Flüchtlinge vertragen sich nicht, und die größten Opfer sind die Flüchtlinge«, erklärte ein südkoreanischer Aktivist. [1047] › Hinweis Moon Chung-in, Professor für Politikwissenschaft an der Yonsei-Universität in Seoul, brachte vor, die Regierung fürchte sich davor, »ein zweideutiges Signal« auszusenden, wenn es die Flüchtlinge und die Aktivisten unterstütze, die ihnen halfen:

> Was sie tun, ist aus humanitärer Sicht gut. Aber aus der diplomatischen Perspektive könnte es zu Problemen führen. Weder die südkoreanische Regierung noch die Gesellschaft ist bereit, die Flüchtlinge aufzunehmen. Wir müssen zwischen Idealismus und Realismus unterscheiden. Zurzeit leben etwa 1300 Überläufer und Flüchtlinge in Südkorea, aber wir behandeln sie nicht gut. Wenn wir nicht mit 1300 umgehen können, wie sollen wir es dann mit so vielen mehr bewerkstelligen? [1048] › Hinweis

Doch die Lage war nicht ganz so einfach, und die Tür zu schließen war keine Option. Besonders die Position Südkoreas wurde durch festgeschriebene Verfassungsverpflichtungen verkompliziert. Nach Artikel 2 und 3 der Verfassung der Republik Korea ist *jeder Bewohner* der Halbinsel Korea als Bürger Südkoreas anzusehen, und jeder Flüchtling aus Nordkorea ist berechtigt, sich in Südkorea niederzulassen. 1996 wurde dies vom Obersten Gerichtshof noch einmal bekräftigt. [1049] › Hinweis Deshalb musste Ban Ki-Moon, der damalige südkoreanische Außenminister und derzeitige UN-Generalsekretär, auch nach seiner politisch unklugen Erklärung, Südkorea werde nicht mehr zulassen, dass noch mehr Nordkoreaner in den Süden flüchteten, einen Rückzieher machen. Stattdessen sagte er nun, Seoul könne nicht die »unbegrenzte Verantwortung« für alle Asylsuchenden übernehmen. [1050] › Hinweis

Gleichwohl hatte Seoul bis Mitte der 2000er Jahre seit dem Ende des Korea-Kriegs vor mehr als fünfzig Jahren nur etwa 6500 nordkoreanische Flüchtlinge aufgenommen. [1051] › Hinweis Seoul war historisch gesehen trotz öffentlicher Beschwörungen der pankoreanischen Bruderschaft und der Verfassungsbestimmung, die alle Koreaner zu Bürgern Südkoreas machte, sehr zurückhaltend bei der Umsetzung politischer Schritte, die es einer großen Zahl von Nordkoreanern ermöglicht hätten, ihre Freiheit im Süden zu finden. [1052] › Hinweis Trotz der rechtlichen Verpflichtung, alle

nordkoreanischen Überläufer aufzunehmen, hat die Regierung in der Praxis traditionell alle abgewiesen, es sei denn, sie besaßen wertvolle nachrichtendienstliche Informationen. [1053] › Hinweis Nicholas Eberstadt stellte dazu fest: »Die Südkoreaner sind nicht für ihr Mitgefühl bekannt.« [1054] › Hinweis Und Vollertsen musste gezwungenermaßen eingestehen:

> Die südkoreanische Regierung hat vor der Not ihrer »Brüder« im Norden weitgehend die Augen verschlossen und in vielen Fällen sogar ihre Flucht verhindert … Lesen Sie das noch einmal, denn ich möchte das Schändliche daran hervorheben: Die südkoreanischen Behörden haben aktiv an der Vereitelung unserer Versuche, flüchtigen Nordkoreanern auf dem Weg in die Freiheit zu helfen, gearbeitet. Doch nach südkoreanischem Recht dürfen nordkoreanische Flüchtlinge nicht abgewiesen werden. Es ist an der Zeit, dass Südkorea sein Versprechen hält. [1055] › Hinweis

Vollertsens Feststellung macht deutlich, dass Südkorea in vieler Hinsicht ein theoretisch attraktives Ziel für die Verhängung von Heucheleikosten und ganz allgemein für Nötigung durch gesteuerte Migrationsbewegungen war. In der fraglichen Zeit (und bis heute) war und ist Südkorea infolge der mangelnden Bereitschaft Chinas, auf die Forderungen der Aktivisten einzugehen und die entflohenen Nordkoreaner als Flüchtlinge anzuerkennen, weitgehend vor der normativen Falle geschützt. Als Ergebnis blieb die Abwanderung von Norden nach Süden gering, und Südkorea hatte es nur mit relativ wenigen Nordkoreanern zu tun. Vollertsen behauptet, dass sich Südkorea im Hinblick auf seine Pläne aktiv abgeriegelt habe. Er erklärte: »Unser Vorhaben, das Gelbe Meer zu überqueren, wurde zum Teil von den südkoreanischen Behörden vereitelt. Sie haben uns überwacht, aufgegriffen und Aufpasser eingesetzt, um unsere Pläne zu durchkreuzen.« [1056] › Hinweis Wie auch immer, zwischen 1995 und 2004 stieg die Zahl der Nordkoreaner, die nach Süden flüchteten, um das Fünfzigfache: von 41 auf 1894 Personen. [1057] › Hinweis

Gleichzeitig kamen seit Mitte der 1990er Jahre die Überläufer zunehmend aus weniger privilegierten Gruppen, und damit begann die Flüchtlingsgemeinde insgesamt sehr viel mehr der nordkoreanischen Gesellschaft zu ähneln. Andrei Lankov, ein Experte für die Region Korea, meinte, dass geografisch oder sozial benachteiligte Gruppen unter den nordkoreanischen Flüchtlingen sogar überrepräsentiert waren. »Allein 2002

begingen Überläufer 89 Straftaten oder 28,4 Straftaten pro 1000 Überläufer. Die durchschnittliche Kriminalitätsrate lag bei 16,7 pro 1000; das weist darauf hin, dass die Kriminalitätsrate der Überläufer 1,7-mal mehr als der südkoreanische Durchschnitt betrug.«[1058] › Hinweis In Anbetracht dessen ist es vielleicht nicht überraschend, wenn die Ergebnisse öffentlicher Umfragen nahelegen, dass die Versuche der Aktivisten, die Südkoreaner zu mobilisieren – wenn sie überhaupt eine Auswirkung hatten –, eher in die entgegengesetzte Richtung gingen als in die vom Netzwerk gewünschte (Tabelle 5.1). Anders gesagt, als die Zahl und die Komplexität der sozialen Struktur der Flüchtlinge zunahmen – und die Lektion der deutschen Erfahrung immer sichtbarer wurde –, verhärtete sich die Haltung der Südkoreaner gegenüber Nordkoreanern, anstatt sich aufzuweichen.

Eine mögliche Interpretation der Daten ist, dass sich zwischen 1998 und 2004 die Zahl der Personen, die eine Aufnahme der Flüchtlinge befürworteten, von 72 Prozent *dafür* auf 62 Prozent *dagegen* veränderte. Gleichzeitig weichte sich gerade in dem Zeitraum, als das Netzwerk versuchte, das Gegenteil zu bewirken, die Haltung Südkoreas gegenüber der nordkoreanischen Führung auf, anstatt sich zu verhärten, während die Haltung gegenüber den Vereinigten Staaten, und ganz besonders der Regierung Bush, sich verhärtete. Das mag eine Folge der Bemühungen der amtierenden südkoreanischen Regierung gewesen sein. Schließlich verdankte Roh Tae Woo seinen Wahlsieg im Jahre 2002 zum großen Teil seinem antiamerikanischen Wahlkampf und der anhaltenden Unterstützung der Sonnenscheinpolitik.

Was auch immer der Grund gewesen sein mag, es ist unübersehbar, dass dem Aktivistennetzwerk für eine erpresserisch gelenkte Migration, das die Vorgänge in Ostdeutschland (oder in Indochina) auf der koreanischen Halbinsel wiederholen sollte, kein Erfolg beschieden war. Roe selbst sagte im April 2005 bei einem Besuch Deutschlands, man solle Deutschland als negatives Beispiel betrachten, dem Korea nicht folgen dürfe. Ein Beitrag über nordkoreanische Migranten in der *Korea Times* bekräftigt noch einmal: Das Verhalten der südkoreanischen Öffentlichkeit und der Eliten wie auch die Daten öffentlicher Befragungen in Hinblick auf den Versuch der

Nötigung weisen allesamt in die gleiche Richtung – er ist misslungen. [1059] › Hinweis

Das heißt, Südkorea wurde auch von der chinesischen Unnachgiebigkeit geschützt. Das Ergebnis eines bilateralen Falles von Nötigung hätte, wie Lankovs folgende Beobachtung nahelegt, auch anders aussehen können:

> Die Regierung Südkoreas bleibt weitgehend ein Gefangener der früheren nationalistischem Rhetorik und der politischen Ambitionen der Regierungen der Vergangenheit. Sie muss die Fiktion von »einem Korea« aufrechterhalten, denn diese Prämisse offen infrage zu stellen würde auf allen Seiten einen Aufschrei hervorrufen, selbst bei der Regierung Nordkoreas und ihren Sympathisanten in Seoul. Gleichzeitig scheinen die wahren Interessen der Südkoreaner, der einzigen Wählerschaft der demokratisch gewählten Regierung in Seoul, im Widerstreit mit der Idee der Wiedervereinigung zu liegen. Die öffentliche Meinung und die Meinung der Elite sehen eine Wiedervereinigung als eine potenzielle Katastrophe, die verhindert oder zumindest in eine unbestimmte Zukunft verschoben werden sollte, wenn vielleicht wie durch ein Wunder eine schmerzlose Lösung möglich ist. [1060] › Hinweis

Tabelle 5.1
Wandel der öffentlichen Meinung in Südkorea gegenüber Nordkorea, Dezember 1998 bis Dezember 2004

Frage	Datum und Antwort	Datum und Antwort	Datum und Antwort	Datum und Antwort
Sollten nordkoreanische Flüchtlinge in Südkorea aufgenommen werden?	Dezember 1998: 43 % bedingungslos; 29 % selektiv; 22 % keinesfalls Quelle: [3]			
Sollten Nordkoreaner, die entkommen sind, nach Südkorea einreisen dürfen?		2000: 41,9 % nein Quelle: [4]		
Sollten zivile Gruppen die Flucht von Nordkoreanern nach Südkorea organisieren?				22.–23. Dezember 2004: 62 % nein; 32 % ja Quelle: [5]
Stimmen sie der südkoreanischen Politik gegenüber Nordkorea zu?			Februar 2004: 4,6 % ja; 57,2 % nein	Dezember 2004: 50 % ja; 42,6 % nein Quelle: [5]

		Quelle: [5]	
Glauben Sie, dass sich die Bedingungen in Nordkorea ändern (verbessern) oder Reformen unterzogen werden?		Februar 2004: 45,8 % ja Quelle: [5]	Dezember 2004: 60,4 % ja Quelle: [5]
Wer oder was stellt eine größere Bedrohung für Südkoreas Sicherheit dar?	September 2003: 42 % Kim Jong Il; 38 % George W. Bush Quelle: [2]	5. Januar 2004: 39 % USA; 33 % Nordkorea Quelle: [1]	
Was interessiert Sie am meisten an den Projekten der Nord-Süd-Kooperation?			22.–23. Dezember 2004: 40 % Anbindung von Straßen und Eisenbahnstrecken; 31,5 % Einrichten eines ständigen Treffpunktes für getrennte Familien Quelle: [5]

Quellen: 1: *Chosun Ilbo;* 2: Gallup-Umfrage; 3: *Joong Ang Ilbo* und Bürgekoalition für nationale Aussöhnung; 4: Untersuchung durch Yun In Jim, Universität Korea; 5: Ungenannte »Forschungsgruppe« in Seoul, verkündet vom südkoreanischen Ministerium für Wiedervereinigung.

Leider scheint eine schmerzlose Lösung für Südkorea zumindest auf absehbare Zeit bestenfalls eine Chimäre zu sein. Doch während dieses Buch entsteht, setzen sich einige Akteure immer noch aktiv für Maßnahmen ein, die Südkorea genau in die Klemme bringen würden, die es unbedingt vermeiden will. Zur Verteidigung ihres Plans, die chinesische Underground Railroad wieder einzurichten, die nach dem misslungenen Versuch der Aktivisten, Druck auszuüben, stillgelegt worden war, bringen Nicholas Eberstadt und Christopher Griffin vor: »Manche werden sich lautstark um die internationale Umsiedlung zehntausender (geschweige denn hunderttausender) nordkoreanischer Flüchtlinge sorgen, doch die

logistischen Probleme sind grundsätzlich jetzt schon gelöst: Das nationale Recht verpflichtet Südkorea, sie alle aufzunehmen.« [1061] › Hinweis

Fallbeurteilung

Der Fall belegt im Großen und Ganzen die in Kapitel 1 vorgetragene Schlüsselthese. Nordkorea, der zögerliche Initiant, war ein schwacher, semilegitimer Akteur mit beschränktem Zugang zu alternativen Wegen der Einflussnahme. Seine Regierung zögerte zwar, eine Abwanderung tatsächlich herbeizuführen, doch die möglichen Folgen eines solchen Exodus gaben Nordkorea zumindest seinen Nachbarn gegenüber, wenn nicht sogar gegenüber den USA, beachtliche Druckmittel in die Hand. Bei den Agents Provocateurs handelte es sich gleichfalls um relativ schwache Akteure, die sich selbst als eine Art altruistische Macchiavellis sahen, für die der Tod einiger flüchtender Nordkoreaner ein annehmbarer Preis im Dienst des größeren Ziels, des Sturzes des nordkoreanischen Regimes, war. Vollertsen führte dazu aus: »Trotz der Festnahmen und Schläge [und offenbar auch der Todesfälle] werden meine Freunde und ich in unserem Bemühen fortfahren, einen ständigen Strom von Flüchtlingen über westliche Botschaften, mit Schiffen über das Gelbe Meer und an der russisch-nordkoreanischen Grenze in Gang zu setzen.« [1062] › Hinweis Die Rolle der Koalition in den Vereinigten Staaten als zunehmend aktive Opportunisten war ebenfalls konsistent mit den Prognosen meiner Theorie: Trotz ihrer relativen Stärke und dem Status einer Supermacht war es keine mögliche Option, die nordkoreanische politische Landschaft durch militärische Mittel zu verändern. Dadurch wurde die gelenkte Migration zu einer attraktiven Alternative.

Darüber hinaus gibt es genügend Belege dafür, dass die Agents Provocateurs und die Opportunisten in diesem Fall versuchten, ihre Opfer durch die Androhung politischer Krisen in den Zielstaaten China und Südkorea und durch die internationale öffentliche Bloßstellung zu beeinflussen. Es gibt auch Belege dafür, dass sie dies zumindest teilweise durch den Einsatz der Medien und das Verhängen von Heucheleikosten zu

erreichen versuchten. Das war die eindeutige – und gut dokumentierte – Strategie der Aktivisten und Provokateure. Die Opportunisten in den Vereinigten Staaten versuchten es ebenfalls mit dieser Strategie. [1063] › Hinweis Doch die Koalition aus Mitgliedern der Regierung Bush und Sympathisanten im Kongress schien sich mehr darauf festgelegt zu haben, eine Veränderung durch den Versuch zu bewirken, China zu einem Wechsel seiner Haltung zu bewegen (und gleichzeitig verbal die Bemühungen des UNHCR zu unterstützen, das dies ebenfalls erreichen wollte), sowie durch die direkte Unterstützung des Aktivistennetzwerks.

Die Bestrebungen, das Verhalten Südkoreas zu beeinflussen, scheiterten ebenfalls. Tatsächlich scheinen die Versuche, Unterstützung für einen Massenexodus zu mobilisieren, sogar zu einem weiteren Rückgang der Unterstützung in der südkoreanischen Öffentlichkeit beigetragen zu haben – eine Entwicklung, die bereits mit der asiatischen Finanzkrise 1997 eingesetzt hatte. Genauer gesagt war dies kein gleichmäßiger Rückgang, obwohl er nach der vom Netzwerk 2002 stimulierten Abwanderungswelle deutlich erkennbar wurde. Ende 2004 und Anfang 2005 verschärfte die südkoreanische Regierung ihre Maßnahmen gegen mögliche Überläufer und ging hart gegen alle Personen vor, die gezielt Massenfluchten organisierten. [1064] › Hinweis

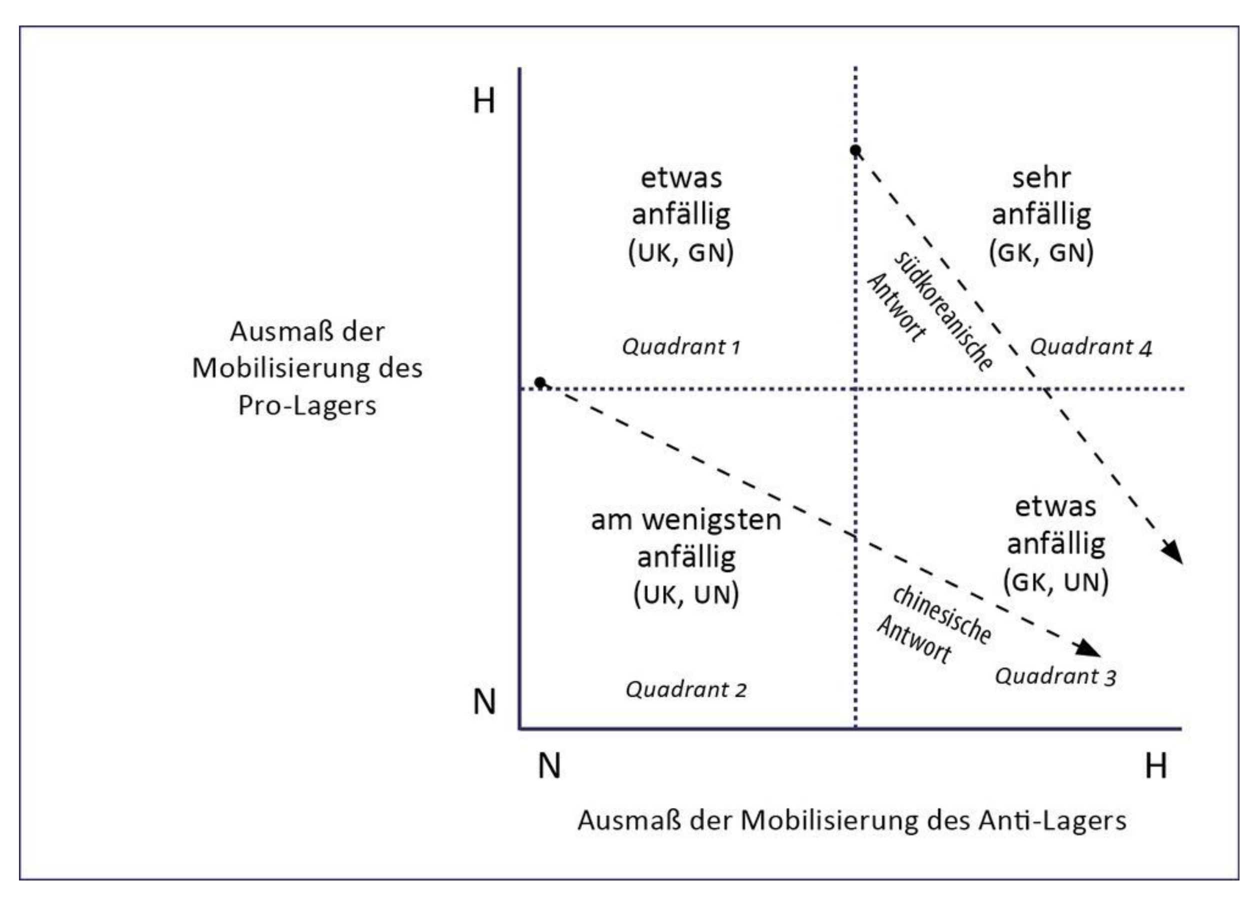


Schaubild 5.1 Warum die NGOs und die Aktivisten scheiterten. GN: großer Nutzen; GK: große Kosten; UN: unklarer Nutzen; UK: unklare Kosten; H: hoch; N: niedrig

Für beide Maßnahmen gab es eine mehrheitliche Unterstützung vonseiten der Südkoreaner, aber keine nennenswerte Mobilisierung des Lagers der Gegner, das heißt der Befürworter einer Aufnahme von Flüchtlingen. Das mag zumindest zum Teil daran gelegen haben, dass die meisten Südkoreaner die Nordkoreaner als Wirtschaftsmigranten betrachteten und nicht als politische Flüchtlinge. Interessanterweise sagten im Jahre 2004 über 55 Prozent der nordkoreanischen Überläufer, die vom südkoreanischen Ministerium für Wiedervereinigung befragt wurden, sie seien aus wirtschaftlichen Gründen geflohen, »um Hunger und Elend zu entgehen«; nur neun Prozent nannten »politische Unzufriedenheit« als Fluchtgrund. Allerdings müssen diese Zahlen mit Skepsis betrachtet werden. [1065] › Hinweis Wie Schaubild 5.1 zeigt, scheiterte der Schachzug der Aktivisten in Südkorea, weil die Interessengruppen, welche die »Nordkoreaner zu

Hause lassen« wollten, im Laufe der Krise stärker, die Interessengruppen, die sie aufnehmen wollten, dagegen deutlich schwächer wurden.

Die Hinweise sind keineswegs schlüssig, doch die ambivalente chinesische Reaktion auf die Verhängung von Heucheleikosten stützt ebenfalls die Vorstellung, dass liberale Demokratien besonders anfällig dafür sind. Als sich liberalisierender, aber immer noch autoritärer Staat hat China einen relativ breiten Spielraum bei seinen politischen Reaktionen auf eine migrationsgestützte Nötigung.

China zog den vollen Nutzen aus dieser Freiheit, als es sich dem Ruf nach der Einrichtung von Flüchtlingslagern widersetzte, seine Grenzkontrollen verschärfte und viele der in China lebenden Nordkoreaner repatriierte. Gleichzeitig legen bestimmte chinesische Reaktionen – zum Beispiel die Errichtung von Stacheldrahtzäunen um das Terrain von Botschaften und der Transfer von Menschen, die eine (schlagzeilenträchtige) Methode gefunden hatten, Asyl zu beantragen, in sichere Drittländer – nahe, dass sich die Regierung der Verhängung von Heucheleikosten deutlich bewusst war und das als prekär wahrnahm.

Zudem spricht das entschiedene Festhalten der Chinesen an der Idee, dass alle Nordkoreaner Wirtschaftsmigranten waren (und dies blieb unverändert so), für die Erkenntnis, dass die Akzeptanz einiger Flüchtlinge als echte Asylanten Chinas Handlungsfreiheit ernsthaft einschränken würde. Wann und wo immer China sich gefährdet fühlte, unternahm es (und tut dies noch immer) die notwendigen Schritte, um seine potenzielle Anfälligkeit für den Vorwurf der Heuchelei zu verringern.

Die tragische Folge davon war, dass China durch diese Strategie zwar weniger gefährdet ist, dass jedoch die unglückseligen nordkoreanischen Migranten sich in einer noch jämmerlicheren Lage als vor Beginn dieses Nötigungsversuchs befinden. Ihre Underground Railroad wurde stillgelegt, und viele ihrer Verbindungen nach China brachen ab. Kurz, die Strategie des Netzwerks scheiterte völlig. Umgekehrt ist der Erfolg der stillschweigend angewandten Strategie Nordkoreas genauso deutlich.

Der Fall unterstreicht auch die Möglichkeit, dass eine erfolgreiche migrationsgestützte Nötigung sehr viel schwieriger wird, wenn eines der Angriffsziele gleichzeitig auch ihr Urheber ist. Mit anderen Worten, die

Verhängung inakzeptabel hoher Heucheleikosten für die nichtliberale chinesische Regierung hätte in jedem Fall eine Herausforderung bedeutet. Die Tatsache, dass die Aktivisten etwas von den Chinesen wollten, das genau die Katastrophe hätte auslösen können, die der Zielstaat durch seine Konzessionen üblicherweise vermeiden kann, mag das Unterfangen der Aktivisten so unendlich schwer gemacht haben.

Weitere Implikationen dieses Falls

Es scheint zumindest möglich, dass die Strategie der Aktivisten, Heucheleikosten für China zu verhängen, ohne den 11. September mehr Wirkung gezeigt hätte. Nach den Terroranschlägen war es nicht nur sehr viel schwieriger, ein Thema wie die Notlage der Nordkoreaner längere Zeit im öffentlichen Bewusstsein zu halten, sondern die USA waren in dem Zeitraum, in dem jene versuchte Nötigung stattfand, sehr viel weniger bereit, die Chinesen direkt mit Heucheleikosten zu attackieren, als es sonst der Fall gewesen wäre. Selbst eine oberflächliche Prüfung der Reaktion der Bush-Regierung auf den vor dem 11. September liegenden EP-3-Zwischenfall im April 2001 bietet ausreichende, wenn auch nur indizienhafte Beweise für diese These. (Im März 2001 stieß ein amerikanisches Aufklärungsflugzeug des Typs EP-3 Aries II mit einem chinesischen Jagdflugzeug über dem Südchinesischen Meer zusammen. Das Jagdflugzeug stürzte ab, und der Pilot kam ums Leben. Die EP-3 machte eine Notlandung auf einem chinesischen Luftwaffenstützpunkt auf der chinesischen Insel Hainan. Die Landung wurde von offizieller chinesischer Seite als illegal bezeichnet. Die 24-köpfige amerikanische Besatzung – darunter drei Frauen und acht Verschlüsselungsexperten – wurde von den Chinesen in Gewahrsam genommen. Der Zwischenfall war die erste echte außenpolitische Krise der Regierung Bush.)

Außerdem ist es etwas seltsam (und daher bemerkenswert), dass der mächtigste Staat der Welt, der zudem auch 100 000 Soldaten an Land und auf See in der Region stationiert hat, sich ausdrücklich die Idee zu Eigen machte, dass die gesteuerte Migration vielleicht der zweckmäßigste und wünschenswerte Weg sei, um die Regierung in Nordkorea zu stürzen. Trotzdem ist es absolut verständlich. Solange sich bei einem Kollaps in Nordostasien wiederholte, was in Osteuropa geschehen war – und nach Meinung von Regierungsmitgliedern war dies plausibel, wenn nicht sogar

wahrscheinlich –, hätten die Menschen und Staaten in der Region den Preis dafür praktisch allein bezahlt. Kein Wunder also, dass Präsident Bush sich vom Argument der finanziellen Kosten nicht überzeugen ließ. Es liegt auf der Hand, dass die Situation eine andere gewesen wäre, wenn ein solcher Kollaps nicht zu einem Strom von Zivilisten in Richtung Norden geführt hätte, sondern zum Marsch von einer Million Soldaten nach Süden.

Die Antwort auf die Frage, warum die Langzeitfolgen eines nuklear bewaffneten Nordkorea (das diese Waffen möglicherweise auch noch weiter verbreitete) für seine Nachbarn eher annehmbar waren als die potenziell kurzzeitigen Auswirkungen eines Zusammenbruchs des Regimes, lässt sich nicht ohne Weiteres geben. Doch es spricht sehr viel für die bekannte Tendenz von Staaten, den Schatten, den die Zukunft wirft, zu ignorieren.[1066] › Hinweis Es mag auch sein, dass die Nachbarn Nordkoreas überzeugt waren, das Land strebe in erster Linie danach, Atomwaffen für nichtoffensive Zwecke zu erwerben – als Pfand bei Verhandlungen, Finanzfragen oder zur Abschreckung.

Schließlich sollte der Fall der letzte Sargnagel für die Behauptungen sein, Migranten und Flüchtlinge seien kein »wirkliches« Sicherheitsproblem. Die deutliche Verbindung zwischen der nordkoreanischen Nuklearkrise und dem Problem der Migranten und Flüchtlinge lässt sich nicht leugnen. Wenn die Fähigkeit der einzigen Supermacht, eines der schwächsten Länder der Welt einzuschüchtern, durch die Drohung mit einer Massenmigration wirksam gehemmt werden kann und dies kein echtes Sicherheitsproblem darstellt, dann stellt sich die Frage, was dann ein solches Problem sein könnte.

6

Schlussfolgerungen und politische Implikationen

Liest man die britischen Zeitungen dieser Woche, könnte man glauben, dass Tausende illegaler »schnorrender Zigeuner« … gerade über die Ebenen Europas gefegt sind, um einen Frontalangriff auf die weißen Klippen von Dover zu starten.
ALAN TRAVIS (Redakteur für Innenpolitik) und IAN TRAYNOR (Europaredakteur) von der britischen Zeitschrift Guardian

Nach dem Kosovo-Konflikt 1999 wurde weithin argumentiert, eine neue und andere Rüstung – der Flüchtling als Waffe – habe Eingang in die Arsenale der Welt gefunden. Ein Wissenschaftler ging so weit zu erklären: »Das Wesen des Kriegs selbst hat sich verändert; jetzt sind die Flüchtlinge der Krieg.« [1067] › Hinweis Doch wie ich gezeigt habe, ist die Instrumentalisierung der gesteuerten grenzüberschreitenden Migration weder ein neues noch ein besonders ungewöhnliches Phänomen. Ihr Einsatz hat eine lange und einflussreiche Geschichte, die sowohl Kriege als auch Friedenszeiten umfasst. Ich habe in diesem Buch mindestens 56 Fälle der gesteuerten Migration aufgezeigt, die sich allein zwischen 1951 und 2006 ereigneten. Beinahe drei Viertel davon waren bei der Erreichung ihrer erklärten Ziele zumindest teilweise erfolgreich. Ich habe auch eine Theorie vorgelegt, die erklärt, wie, warum und unter welchen Bedingungen diese Taktik wahrscheinlich Erfolg hat und unter welchen sie scheitert.

Insbesondere habe ich aufgezeigt, dass es zwei verschiedene, aber sich überschneidende Wege gibt, auf denen diese unkonventionelle Art der Druckausübung herbeigeführt werden kann. Der eine basiert auf der

Überforderung des Zielstaates beim Verkraften und beim Umgang mit einer Krise, der zweite auf einer Art politischer Erpressung mit dem Ziel, konkurrierende politische Interessen innerhalb des Zielstaates auszunutzen. Beide funktionieren auf zwei Ebenen als Zwang mittels Bestrafungsstrategien: Eine »Überflutung« konzentriert sich darauf, die *Fähigkeit* eines Zielstaates zu manipulieren, eine bestimmte Gruppe von Flüchtlingen oder Migranten aufzunehmen, während die Agitation darauf abzielt, die *Bereitschaft* eines Ziels, das zu tun, zu manipulieren. Durch eine Groß-N-Analyse habe ich gezeigt, dass die Mehrheit der Versuche, Migrationszwang in der Dritten Welt auszuüben, hauptsächlich (aber nicht ausschließlich) auf Überflutung basiert, wobei es auch Ausnahmen gibt, während die meisten Versuche in den Industrieländern sich auf direkte Agitation stützen.

Die Daten zeigen weiter, dass die objektiven Gefahren im Fall einer Überflutung häufig größer sind, dass aber die Erfolgsaussichten einer Zwangsausübung im Falle der Agitation größer sind. Die Daten zeigen in der Tat, dass die die gesteuerte Migration als Druckmittel im Allgemeinen (und meist erfolgreich) eher gegenüber mächtigeren, liberaleren und demokratischen Zielen eingesetzt wird. Wie zu Beginn festgestellt, soll das nicht bedeuten, dass eine solche Migration eine Art Superwaffe ist. Trotzdem kann sie für entschlossene Angreifer, die kaum über andere Optionen verfügen, bei der bewussten Auswahl besonders anfälliger Zielstaaten zumindest im Vergleich zu möglichen Alternativen erfolgreich sein.

Warum funktioniert diese nichtmilitärische Strategie der Beeinflussung überhaupt? Sie führt deshalb häufig zum Erfolg, weil sie internationale und innere Interessen eines Staates miteinander verschmilzt und dessen innere normative und politische Tugenden in internationale Verhandlungsschwächen verwandelt. Diese perverse Transmutation ist aus zwei Gründen möglich.

1. Freiheitliche Demokratien sind höchstwahrscheinlich normativ und rechtlich Verpflichtungen eingegangen, Personen zu schützen, die vor Verfolgung (manchmal auch vor Not) fliehen, doch gibt es in den

Gesellschaften freiheitlicher Staaten üblicherweise Elemente, die nicht willens sind, die tatsächlichen oder vermeintlichen Kosten zu tragen, die es mit sich bringt, diese Verpflichtungen zu erfüllen. Ein Journalist und Kommentator meinte dazu: »Wenn man der politischen Klasse ihre Grausamkeiten vorwirft, bekommt man häufig einen Vortrag über Pragmatismus als Ausrede zu hören. Wir stimmen vielem zu, was Sie sagen, aber wir leben in der realen Welt, junger Mann. Eine Gesellschaft kann nur in einem bestimmten Umfang Einwanderung verkraften. Wir sind zivilisierte Menschen, aber schauen sie sich unsere schweinische Wählerschaft an.«[1068] › Hinweis

2. Der Spielraum freiheitlicher demokratischer Zielländer an internationalen Verhandlungstischen wird sehr wahrscheinlich auch (deutlich erkennbar) durch innere Kontrollmechanismen und Gegenkontrollen eingeschränkt. Daher werden ihre Bemühungen, sich glaubwürdig zu politischen Schritten zu verpflichten, die vermutlich zu massiven Kosten im Innern führen, international oft nicht ernst genommen. Solche Ziele werden durch das potenzielle Verhängen von Heucheleikosten weiter eingeengt, einer besonderen Klasse von Reputationskosten, die verhängt werden können, wenn Zielstaaten geltend machen, sie seien Verfechter von migrationsrelevanten Menschenrechtsnormen, aber gleichzeitig danach trachten, mit ihrem Verhalten diese Normen außer Kraft zu setzen.

In dem den Fallstudien gewidmeten Teil des Buches habe ich die Kausalmechanismen sehr detailliert untersucht. Ich habe die vorgelegte Theorie an unterschiedlichen Längsschnittuntersuchungen einzelner Fälle überprüft, die aus drei Kontinenten und aus einem Zeitraum von Mitte der 1960er (dem Höhepunkt des Kalten Krieges) bis Mitte der 2000er Jahre (die Zeit nach dem Kalten Krieg) stammen. In Kapitel 2 habe ich drei Fälle von gelenkter Migration zur Druckausübung untersucht, die alle vom gleichen Urheber, Präsident Fidel Castro, gegen drei verschiedene US-Regierungen – 1965, 1994 und der bekannteste Fall von 1980, in Form der Mariel-Bootskrise – eingesetzt wurden. In Kapitel 3 untersuchte ich drei Fälle migrationsgestützter Nötigung gegen ein multilaterales Ziel (die NATO) –

vor und während des Kosovo-Konflikts 1999: den eines Urhebers, den eines Agent Provocateur und den eines Opportunisten. In Kapitel 4 betrachtete ich wieder drei zeitlich voneinander getrennte Versuche der zu Nötigungszwecken gelenkten Migration, diesmal unter Einsatz haitianischer Bootsflüchtlinge. Der erste Versuch begann Ende der 1970er Jahre und der letzte endete Mitte der 2000er Jahre. Da zwei der drei haitianischen Fälle sich zeitgleich mit zwei von drei kubanischen Fällen (in allen Fällen war das Zielland dasselbe) ereigneten, konnten konstruktive Vergleiche zwischen ansonsten sehr unterschiedlichen Migrationsbewegungen angestellt werden. In Kapitel 5 prüfte ich einen anderen vielschichtigen Fall migrationsgestützter Nötigung, diesmal auf der koreanischen Halbinsel, angewandt von mehreren staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren – einem Initiator und einem Agent Provocateur gegen ein demokratisches und ein nichtdemokratisches Zielland. Da diese Versuche im Kontext der koreanischen Nuklearkrise in den ersten Jahren dieses Jahrtausends standen, zeigt der Fall auch, wie tiefgreifend nationale und internationale Belange bei dieser Art Zwang miteinander verschmelzen und dass migrationsbezogene Ängste sich als stärker und einflussreicher erweisen können als die Besorgnis vor der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen.

Bei manchen der in den Kapiteln 2 bis 5 aufgeführten Versuche der Druckausübung waren die Einsätze relativ niedrig und eindeutig, etwa Finanzhilfen; andere Einsätze waren so weitreichend und komplex wie militärische Interventionen und Regimewechsel. Die in diesem Buch untersuchten Fälle waren zum Teil erfolgreich, zum Teil waren es Misserfolge, doch ich stelle noch einmal fest, dass die beobachteten Ergebnisse nicht in einer einfachen und direkten Beziehung zu der Art und dem Gewicht der erhobenen Forderungen stehen. (Weitere Belege, die diese Feststellung stützen, finden sich im Anhang). Noch interessanter ist, dass trotz der großen geografischen und zeitlichen Unterschiede der Fälle ihre Gemeinsamkeiten nicht nur weitgehend mit den Prognosen meiner Theorie übereinstimmen, sondern auch weitaus bedeutender sind als die Unterschiede zwischen ihnen.

Die allgemeinen theoretischen Implikationen dieses Buches sind in der Einführung dargelegt und werden in Kapitel 1 eingehend untersucht. Deshalb liegt der Schwerpunkt dieses Kapitels auf den diese Fälle übergreifenden Mustern und deren praktischen Folgen. Ich befasse mich zudem mit der Frage, welche aktuellen Trends sich für die Zukunft ergeben, und biete Empfehlungen für Zielstaaten an, die (potenziell) mit der Drohung einer migrationsgestützten Nötigung konfrontiert sind. Ferner untersuche ich kurz die Generalisierbarkeit meiner Theorie über den Bereich der Migration hinaus.

Übergreifende Muster und ihre Folgen

Die Erkenntnisse dieses Buches stimmen mit der Kernaussage der Forschung überein, nach der freiheitliche demokratische Zielstaaten aufgrund ihres Wesens bei internationalen Krisenverhandlungen im Hinblick auf ihre Optionen eingeschränkt sein können. Insbesondere legen die Fallstudien nahe, dass die Angreifer sich im Allgemeinen drei demokratische Tugenden zunutze machen:

1. ihre moralischen und ethischen Schranken und Beweggründe,
2. das Ausmaß ihrer gesellschaftlichen Transparenz sowie
3. das Wesen und die Folgen ihrer inneren politischen Spaltungen.

In allen untersuchten Fällen gab es direkte und/oder indirekte Beweise dafür, dass zumindest manche Angreifer sich sehr wohl der moralischen, ethischen und rechtlichen Einschränkungen bewusst waren, denen die Zielstaaten unterlagen. In einigen Fällen sind die Hinweise darauf nur dürftig, und deshalb kann man die Schlussfolgerungen nicht als endgültig betrachten. So habe ich zum Zeitpunkt der Entstehung des Buches keinen Beweis dafür gefunden, dass das Regime von Kim Jong Il gezielt versucht hätte, die Einschränkungen zu manipulieren, denen China als Signaturstaat der UNO-Flüchtlingskonvention unterlag. Andererseits kann es dem Nachbarland nicht entgangen sein, dass China es peinlich vermied, geflohene Nordkoreaner als *Flüchtlinge* zu bezeichnen, und ebenso wenig die Tatsache, dass China seit den ersten Gerüchten von einer möglichen Destabilisierung des Landes Mitte der 1990er Jahre Nordkorea mit hohen Finanzhilfen, Öl und Nahrungsmitteln unterstützt hat.

Daneben gibt es viele Hinweise darauf, dass Angreifer bewusst und absichtlich »die ›psychologischen‹ Schwächen der westlichen Gesellschaften manipuliert und zu ihrem Vorteil genutzt haben«. [1069] › Hinweis Kurz gesagt, die Angreifer lösten Migrantenströme aus und wussten, dass die Zielländer sie nicht einfach stoppen konnten (durch das Schließen ihrer Grenzen), oder sie setzten Abwanderungen in Gang, in dem Wissen, dass die Zielländer zum Eingreifen gezwungen sein würden, um sie zu stoppen. In beiden Fällen waren die Zielländer meistens gezwungen, zumindest einige der Forderungen der Angreifer zu erfüllen, um die Krise zu beenden. Das galt für den Höhepunkt des Kalten Krieges ebenso wie in den Jahrzehnten danach. Die Ergebnisse waren zwar nicht immer so, wie die Angreifer es sich gewünscht hatten, doch die Zielländer konnten nur in sehr seltenen Fällen die Drohungen der Angreifer einfach ignorieren und sich über die eskalierenden Reaktionen hinwegsetzen. Selbst der Fall Haiti im Jahr 2004, der in der endgültigen Absetzung Aristides gipfelte, löste eine Reaktion des gewählten Zielstaates aus, der einzig verbliebenen Supermacht der Welt.

In gleicher Weise sind zwar viele der Ansicht, das Ausmaß an Transparenz in freiheitlichen Demokratien – in Verbindung mit der Tatsache, dass demokratische Politiker ihren Wählern gegenüber Rechenschaft ablegen müssen, wenn sie ihre Versprechungen nicht erfüllen – mache diese glaubwürdiger, doch wie die Ergebnisse dieses Buches zeigen, sind (zumindest) die Bedingungen, unter denen dies zutrifft, begrenzter, als vielfach angenommen wird.

In den untersuchten Fällen haben sich sowohl die Angreifer als auch die Vertriebenen selbst so verhalten, dass man annehmen kann, sie hätten die Drohungen und Versprechen der Zielländer in Hinblick auf ihre (mangelnde) Bereitschaft, Flüchtlinge und Migranten aufzunehmen, als *un*glaubwürdig betrachtet. Das traf auf dem Balkan ebenso zu wie auf der koreanischen Halbinsel und in der Karibik. Angreifer schienen auch vielfach Drohungen der Zielländer, Gewalt anzuwenden, um die Migrationsbewegung zu stoppen, ebenso als unglaubwürdig zu erachten – daher die Notwendigkeit eines 78 Tage dauernden Bombardements gegen

Milošević im Jahr 1999 und die Notwendigkeit, 1994 in Haiti eine militärische Operation einzuleiten, bevor die Junta letztlich abdankte.

Diese deutlich erkennbaren Unstimmigkeiten im Zielland (und/oder innerhalb eines Bündnisses) in Bezug auf den Umgang mit Krisen überzeugten die Angreifer davon, dass die Drohungen der Zielstaaten nicht ernst zu nehmen seien. Gleichwohl schlugen in einigen Fällen solche Schachzüge eindeutig fehl. Trotzdem ist klar, dass innenpolitische Turbulenzen (und/oder Turbulenzen innerhalb eines Bündnisses) für genügend Bedenken sorgen, welche die Ziele materiell oder auf andere Weise nachhaltig beeinflussen, sodass die Opfer nicht die Möglichkeit haben, auf das Verhalten der Angreifer angemessen zu reagieren.

Außerdem schwächte (oder erschwerte zumindest) gerade die Eigenschaft der öffentlichen Entscheidungsfindung in Demokratien nicht nur die Möglichkeiten der Zielländer, vorab glaubhafte Forderungen zu stellen, sondern vergrößerte zudem die Wahrscheinlichkeit späterer Konzessionen. Bob Pastor erklärte dazu: »In der Zeit nach dem Kalten Krieg, wenn die einzig verbliebene Supermacht als treibende Kraft der internationalen Gemeinschaft im Dienst humanitärer Ziele benötigt wird, kann das Unvermögen des [US-]Präsidenten, Pariaregime zu bedrohen, paradoxerweise bedeuten, dass Gewalt häufiger und in größerem Maß nötig ist als früher, als man seine Drohungen noch ernst genommen hatte.«[1070] › Hinweis Das bedeutet, Glaubwürdigkeit ist ein großes Problem für schwache Akteure, die mächtige Akteure dazu bringen wollen, ihre Forderungen zu erfüllen, doch sie kann auch ein bedeutsames Problem für mächtige Staaten darstellen, wenn sie Demokratien sind.[1071] › Hinweis

Wie zu Beginn dargelegt, gibt es bei Demokratien auch Unterschiede – besonders hinsichtlich des Grads der politischen Autonomie ihrer Exekutive. Es ist deshalb kaum überraschend, dass in den letzten fünfzig Jahren die (in hohem Maße dezentralisierten und normativ aufgestellten) Vereinigten Staaten das beliebteste Ziel dieser Art von Nötigung waren. Da Immigration und Asylpolitik hochgradig politisiert wurden, ist selbst in Gesellschaften, in denen der Gesetzgeber und die öffentliche Meinung traditionell weniger Macht haben, der Einfluss von Legislative und Öffentlichkeit größer geworden. Deshalb sind starke (zentralisierte) und

schwache (dezentralisierte) Demokratien unterschiedlich anfällig, doch mag dieser Unterschied heute weniger erheblich sein, als es in der Vergangenheit der Fall war. [1072] › Hinweis

Zudem legt der Fall Nordkorea nahe, dass offenbar selbst undemokratische Staaten die Wirksamkeit der Heucheleikosten, politischen Schaden anzurichten, erkennen, auch wenn solche Staaten dafür weniger anfällig sind als ihre demokratischen Gegenspieler. Obwohl die Heucheleikosten nur ein theoretisches Konstrukt sind, zeigen die Fälle, dass sowohl Angreifer als auch Opfer ihre Folgen als real ansehen. So nahmen im Falle Kuba 1980 die Vertreter beider Regierungen ausdrücklich zur Kenntnis, dass die Vereinigten Staaten zwischen ihren festgeschriebenen Verpflichtungen und ihren dazu im Widerspruch stehenden politischen Prärogativen in der Falle saßen (die Amerikaner traurig; die Kubaner erfreut). Und Castro versuchte, mitten in der Krise die Heucheleikosten noch zu erhöhen, indem er den in der Karibik gestrandeten Haitianern half, die USA zu erreichen, um dann ihre darauffolgende Internierung in Florida publik zu machen. In jedem Fall ist zu sehen, dass die politischen Gefahren dieser inhärenten Widersprüche erkannt wurden. Doch ich will festhalten, dass dieses politische Instrument nicht immer benutzt wurde. Im Fall Kosovo habe ich keine direkten Beweise dafür gefunden, dass Milošević versucht hätte, die NATO mit Heucheleikosten zu belasten; allerdings versuchte er nachweislich, die Uneinigkeit und die existierenden Interessenkonflikte zwischen den NATO-Mitgliedern auszunutzen. Die UÇK und ihre Anhänger haben dagegen den Versuch zugegeben, Heucheleikosten zu verhängen, und zumindest einige NATO-Mitglieder spürten die Auswirkungen.

Dennoch haben Heucheleikosten nicht in allen Fällen eine gleich wichtige Rolle gespielt. So bemühten sich beispielsweise während der Zeit nach dem Putsch von 1991 haitianische Aktivisten und einige Pressekommentatoren immer wieder, allerdings erfolglos, der Regierung George H. W. Bush Kosten der Heuchelei auf einem niedrigen Level zu verhängen. Zwar bestätigten Regierungsbeamte, dass sie Kenntnis davon hatten, doch sie fühlten sich davon nicht genug unter Druck gesetzt, um deshalb ihre Politik zu ändern. Doch sobald der Präsidentschaftskandidat

Clinton die Bühne betrat, war der Weg frei für ein anderes Ergebnis. Clinton senkte im Wahlkampf den Schwellenwert für seine Heucheleikosten, indem er versprach, die »herzlose« und »rassistische« Politik der Regierung Bush aufzuheben. Als Aristide und seine Anhänger im Frühjahr 1994 ihre Angriffe verstärkten, blieb Clinton in der Folge kaum eine andere Wahl, als nachzugeben. (Wie bereits festgestellt, half den Akteuren dabei, dass die Anhänger von Aristide zu Clintons Wählern zählten; denn das machte Clinton anfälliger für die angedrohten Kosten, als George H. W. Bush es gewesen war.)

Mit anderen Worten: Bleiben die fragliche Migrantengruppe und der Grad normativer und politischer Liberalisierung konstant, können Zielstaaten trotzdem in sehr unterschiedlichem Ausmaß anfällig sein. Artikulieren die Führer von Zielstaaten eine proaktive, normengestützte Ausgangsposition, werden sie anfälliger für den Vorwurf der Heuchelei und verwundbarer gegenüber einer möglichen Nötigung, als es Führer von Staaten sind, die das vermeiden. Daher zeigt dieses Buch auch die realen Gefahren auf, die eine auf kurzfristigen politischen Gewinn ausgelegte Strategie der markigen Worte mit sich bringt. Moralisierende Reden mögen kurzfristig angebracht sein, besonders wenn der »Redner« nicht mehr als nur kritisieren kann (d. h., wenn er oder sie ein Mitglied der Oppositionspartei ist und/oder nur Bewerber/Bewerberin um ein Amt). Aber derselbe Akteur kann sehr bald die Folgen seiner verbalen eskalierenden Rhetorik zu spüren bekommen, wenn er oder sie an die Macht kommt, bevor das Problem oder die Krise gelöst ist.

Das ist eine der großen Ironien der migrationsgestützten Nötigung. Durch den Versuch, Punkte zu sammeln und gleichzeitig Entschlossenheit gegenüber potenziellen Angreifern zu signalisieren, erhöhen Zielstaaten ihre Anfälligkeit. Das trifft aus mehreren Gründen zu:

1. Eine vollmundige Rhetorik engte in manchen Fällen den Spielraum des Zielstaates ein – mit anderen Worten, sie reduzierte den möglichen politischen Gewinn und machte für den potenziellen Angreifer den Versuch der Nötigung noch attraktiver.

2. Infolge des Einflusses politisch Verantwortlicher auf die Öffentlichkeit können großspurige Erklärungen besonders gefährlich sein. Indem Politiker ihr Engagement für Migranten oder Flüchtlinge betonen – generell oder für eine bestimmte Gruppe –, vergrößern sie unwillkürlich ihre Verwundbarkeit gegenüber Nötigung, falls von ihnen einmal verlangt werden sollte, diese Verpflichtungen auch zu erfüllen. [1073] › Hinweis
3. Zwar weisen Untersuchungen darauf hin, dass die Verantwortlichen offenbar einigen Einfluss darauf haben, was in der Öffentlichkeit wahrgenommen wird, doch sie haben wenig Einfluss auf die Art der Darstellung in den Medien, wenn ein Problem nicht mehr zu übersehen ist. [1074] › Hinweis
4. Selbst wenn die öffentliche Meinung nicht »aktiviert« ist, wie David Price es nennt, deuten Untersuchungen darauf hin, dass die Verantwortlichen sich gezwungen sehen, sich augenfälligen Problemen zu widmen, selbst wenn sie höchst konfliktreich sind – aus »dem einfachen Grund, dass man ihnen Tatenlosigkeit vorwerfen könnte«, wenn sie es nicht täten. [1075] › Hinweis

Die Ergebnisse der Fallstudien stützen auch die Behauptung, dass die migrationsgestützte Nötigung für ihre Urheber selten die Strategie der ersten Wahl ist. Wie in Kapitel 1 dargelegt, ist dies möglicherweise darauf zurückzuführen, dass Bevölkerungsbewegungen tendenziell größer und weniger kontrollierbar werden, als es die Urheber im Allgemeinen wünschen. Bei manchen Fällen gibt es direkte Beweise dafür, dass die Initiatoren hofften, es werde keine große Abwanderung geben (z. B. die Aussagen kubanischer Insider), und in anderen Fällen gibt es Indizien, die diese Aussage stützen (Miloševićs Grenzschließung und die einseitige Erklärung eines Waffenstillstandes). In manchen Fällen beklagten die Urheber sogar öffentlich, dass Migration überhaupt nötig war. Trotzdem zeigen die Fälle auch, dass potenzielle Initiatoren, die mit dem Status quo sehr unzufrieden sind und/oder eine unmittelbare Verschlechterung der Lage erwarten, bewusst das Risiko eingehen, dass eine massive Abwanderung destabilisierend wirken oder eine militärische Reaktion

hervorrufen kann. Deshalb setzten sie die Migrationswaffe geplant ein und nicht zufällig. [1076] › Hinweis

Fallübergreifend lässt sich feststellen: Wenn es zu Konzessionen vonseiten der Zielstaaten kam, war dies häufig sehr spät der Fall und bescherte ihnen größere Migranten- oder Flüchtlingsgruppen als erwartet oder gewünscht. Das scheint an einem Phänomen zu liegen, das oft mit Nötigungsstrategien einhergeht, die mit eskalierenden Strafandrohungen verbunden sind. »Statt davon auszugehen, dass der Angreifer bei Nichterfüllung seiner Forderungen den größtmöglichen Schaden anrichten wird, ist der Opponent eher davon überzeugt, dass der Initiator die Lage nicht weit über das momentan beschränkte Maß hinaus eskalieren lassen wird.« [1077] › Hinweis Kurzum, immer wieder nehmen Zielstaaten die Gewaltandrohungen des Angreifers so lange nicht ernst, bis die Abwanderung in Gang gesetzt worden ist.

Mächtige Zielstaaten sind von ihrer überlegenen Stärke überzeugt und erkennen erst spät, dass sie verlieren könnten. Diese zusätzliche Tragödie führt nicht nur zu mehr Opfern aufseiten der Migranten, sondern auch für beide Seiten zu suboptimalen Resultaten. Weil die Initiatoren leicht die Kontrolle über die Abwanderungen verlieren und weil die mit der Aufnahme großer Mengen unwillkommener Migranten verbundenen Kosten deutlich höher sind als bei der Aufnahme weniger oder gar keiner Personen, scheint es auf der Hand zu liegen, dass beide Seiten ein solches Ergebnis vermeiden sollten. Doch häufig tun sie das nicht.

Im Gegensatz dazu legen die Fälle auch nahe, dass Agents Provocateurs dazu tendieren, eher größere (anstatt kleinere) Abwanderungen zu bevorzugen. Das ist eine Folge zweier Faktoren. Erstens: Je größer die Abwanderung, desto mehr erscheinen die Agents Provocateurs in den Augen der internationalen Beobachter als Opfer – genau das war die erklärte Absicht der UÇK im Fall Kosovo. Je ungerechter eine Gruppe behandelt wird und je mehr Sympathie sie dadurch erntet, desto wahrscheinlicher wird sie von außen die notwendige Unterstützung zum Erreichen ihrer Ziele erhalten. Zweitens: Je größer und/oder je unkontrollierbarer die Abwanderungsbewegung ist – oder genauer gesagt, je mehr das Maß der Abwanderung in Größe und Geschwindigkeit von

normalen Grenzübertritten abweicht –, desto bedrohlicher erscheint sie potenziellen Aufnahmestaaten und desto größer ist deshalb die Wahrscheinlichkeit, dass diese Staaten intervenieren werden, um die Migration zu stoppen. Dies war der Fall im Kosovo und genauso in Haiti, und diese Angst beseelte auch die Nachbarn Nordkoreas.

Vor dem Hintergrund des Umfangs von Abwanderungsbewegungen ist es auch erwähnenswert, welche entscheidende Rolle die Vertriebenen hierbei einnehmen können. Wenn Flüchtlinge und Migranten mit den Angreifern kooperieren (wie die meisten Kosovo-Albaner mit der UÇK), dann erhöht das die Erfolgsaussichten des Zwangs beträchtlich. Verfolgen die Vertriebenen dagegen eigene Absichten (d. h., wenn sie in größerer Zahl als erwünscht abwandern, einen anderen Bestimmungsort als gewollt wählen oder nach der Ankunft nicht das tun, was von ihnen erwartet wird), können sie die Strategie der Urheber unterlaufen und deren Versuche zum Scheitern verurteilen. (Siehe zum Beispiel Fall 2 im Anhang, der den misslungenen Versuch der Vereinigten Staaten Mitte der 1950er Jahre beschreibt, die gesteuerte Migration gegen Nordvietnam einzusetzen.)

Außerdem können Migranten ein stabiles Gleichgewicht zwischen *potenziellen* Angreifern und Zielen durcheinanderbringen sowie aktive und stillschweigende Übereinkünfte torpedieren, die möglicherweise zwischen jenen bestehen. So wurde zum Beispiel argumentiert, wenn die Junta in Haiti mehr getan hätte, um die Haitianer zurückzuhalten, die im Sommer 1994 nach Aristides Aufforderung über das Meer flohen, dann hätten die USA möglicherweise nicht eingegriffen, um die Militärführung zu entmachten. [1078] › Hinweis

Was legen uns die aufgeführten Schlussfolgerungen, die Beweise aus den Fällen der Vergangenheit, nahe über das, was in Zukunft zu erwarten ist?

Die zunehmende Macht der Normen und die Wirksamkeit der Migrationswaffe

Wie in der Einleitung erwähnt, hatte der Politologe und Migrationsexperte Myron Weiner bereits vor einem Vierteljahrhundert festgestellt, dass staatlich gelenkte Abwanderungen zu Beginn der 1970er Jahre erheblich zunahmen. 87 Prozent der in diesem Buch aufgeführten Fälle einer gesteuerten Migration ereigneten sich nach 1970. Das ist wahrscheinlich kein Zufall. Absurderweise und tragischerweise scheint die Stärkung humanitärer Normen seit Ende des Zweiten Weltkriegs – besonders in den frühen 1970er Jahren, als die Zahl der NGOs zunahm und ihr Einfluss wuchs – unbeabsichtigt schwache Akteure darin bestärkt zu haben, dieses Druckmittel insbesondere (aber nicht ausschließlich) gegen freiheitlich-demokratische Ziele einzusetzen. [1079] › Hinweis Denn so wie die Normen, die das angemessene Verhalten von Staaten bestimmen, an Stärke und Zahl zugenommen haben, so ist auch der Einfluss derer stärker geworden, die aus diesen Normen Nutzen ziehen wollen – ob im guten oder im schlechten Sinne.

Der Völkerrechtler Louis Henkin erklärte gegen Ende der 1970er Jahre: »Menschenrechte haben einen hohen Stellenwert in der Rhetorik internationaler Beziehungen, und die meisten Regierungen, die sich an internationale Verträge halten, können sie nicht einfach missachten.« [1080] › Hinweis Ein NGO-Aktivist drückte es deutlicher aus: »NGOs müssen das UNO-System beeinflussen, um sicherzustellen, dass das wahre Bild der Menschenrechte zum Vorschein kommt. *Ob es uns gefällt oder nicht, die*

UNO ist ein System, das benutzt werden kann. Wir müssen die Meinung der Regierungen zu den Menschenrechten verändern.« [1081] › Hinweis

Das Ende des Kalten Krieges ermöglichte eine Erweiterung der globalen Agenda sowie die Einbeziehung von Themen und Stimmen, die in dem bipolaren Kampf ausgeschlossen gewesen waren, der die globalen Angelegenheiten dominiert hatte. Doch ebenso wie die Macht der Förderer von Normen gewachsen ist, so haben gleichzeitig und unabsichtlich die Macht und die Prominenz jener zugenommen, die diese Normen und die Existenz von Heucheleikosten zum eigenen Vorteil ausnutzen wollen. Das Wesen des Kalten Krieges hat möglicherweise auch zu diesem Phänomen beigetragen. Schließlich wurde er als ein epischer Kampf zwischen dem freien Westen und der kommunistischen Diktatur dargestellt; er fand im Wesentlichen im öffentlichen Bereich statt und pries in riesigen Propagandakampagnen die Überlegenheit freiheitlicher Grundsätze und Werte – von denen viele synonym mit jenen sind, die als Bestandteil der Menschenrechte verkündet wurden.

Zusammengenommen kann man diese Entwicklungen nur als einen Fall von unwillkürlichen Folgen betrachten, die mit der seit Ende des Zweiten Weltkriegs zunehmenden Stärke humanitärer Normen einer Reihe schwacher Akteure eine Macht verliehen hat, die sie sonst nicht oder nur kaum gehabt hätten. Diese These ist konsistent mit den Ergebnissen von Thomas Risse und Stephen Ropp: Je stärker das länderübergreifende Netzwerk der Verfechter humanitärer Normen wird, desto anfälliger ist eine Regierung, die gegen Normen verstößt, gegenüber äußerem Druck, und desto wahrscheinlicher ist es, dass sie taktische Konzessionen machen muss, um ihre Kritiker zu besänftigen. [1082] › Hinweis Stephen Krasner, Politologe und ehemaliger Direktor der Abteilung für politische Planung im amerikanischen Außenministerium, meinte dazu: »Erfüllungsmechanismen und Durchsetzungsmechanismen [für Menschenrechtsabkommen] … haben die Position sympathisierender nationaler Akteure gestärkt und die innerstaatliche Auffassung einer angemessenen Politik verändert.« [1083] › Hinweis Die Ironie ist, dass mit der Zunahme des Drucks zur Einhaltung dieser humanitären Normen auch die Position jener gestärkt wurde, die ihre

eigenen Vorteile daraus ziehen wollen, und es ist für sie leichter geworden, potenzielle Ziele in die Enge zu treiben.

Es gibt darüber hinaus Hinweise darauf, dass die Stärkung humanitärer Normen es auch den Agents Provocateurs erleichtert hat, Flüchtlingsströme in Gang zu setzen. Gemäß Fiona Terry trägt die Etablierung des internationalen Flüchtlingsabkommens in dieser Hinsicht besonderes Gewicht, denn es hat das Entstehen »humanitärer Schutzräume« ermöglicht, die Guerillas rechtlichen Schutz, den Zugang zu Ressourcen und einen Mechanismus bieten, mit dessen Hilfe sie die Zivilbevölkerung kontrollieren und ihren Führungsanspruch legitimieren können. [1084] › Hinweis Offen bleibt, ob diese Entwicklungen von Dauer sind. Es scheint, dass Zielstaaten aktiv ihre Einwanderungsgesetzgebung und ihre Asylpolitik verschärfen und ansonsten ihre expliziten normativen Verpflichtungen zum Schutz der am stärksten gefährdeten Bevölkerungen der Welt einschränken, was als eine Art Rückschlagseffekt angesehen werden kann. Der frühere britische Premierminister Tony Blair hat es so ausgedrückt: Die Werte der Flüchtlingskonvention von 1951 sind in der Tat »zeitlos, doch wir sollten einen Schritt zurücktreten und ihre Anwendung in der heutigen Welt überdenken«. [1085] › Hinweis

Implikationen für die Politik und Empfehlungen

Sind potenzielle Zielstaaten gezwungen, wie es Blair nahelegt, ihre Verpflichtungen zu überdenken, ihre Gesetze zu verschärfen und die Durchlässigkeit ihrer Grenzen zu verringern? Nicht unbedingt. Es gibt Optionen, die zwar nicht vollkommen sind, die aber doch dazu beitragen könnten, potenzielle Zielstaaten und jene zu schützen, zu deren Schutz sie sich zuvor verpflichtet hatten. Staaten, die durch die Migrationswaffe bedroht sind, stehen zumindest drei unterschiedliche Optionen für ihre Politik offen:

1. Sie verhalten sich bei diesem Verhandlungsspiel auf zwei Ebenen mit größerer Klugheit.
2. Sie machen das Spiel für potenzielle Angreifer weniger attraktiv.
3. Sie tauschen die potenziellen Angreiferkandidaten aus, sodass die Wahrscheinlichkeit sinkt, dass irgendjemand in dieses Spiel einsteigt.

Es ist klar, dass keine der drei Antworten ein Patentrezept darstellt. Klar ist allerdings auch, dass potenzielle Zielstaaten sich besser auf die ernstzunehmende Möglichkeit vorbereiten, dass ihnen ihre bloße materielle Überlegenheit keinen ausreichenden Schutz vor einem unkonventionellen Angriff bieten könnte.

Option eins: Das Spiel spielen, aber die Regeln beherrschen

Da die Migrationswaffe relativ häufig angewandt wird, dürfen potenzielle Zielstaaten nicht jede Krise so behandeln, als sei sie einzigartig. Politische Entscheidungsträger können nicht nur aus früheren Fällen der migrationsgestützten Nötigung lernen, sondern auch aus Verhandlungen unter traditionelleren Nötigungsbedingungen sowie aus diesbezüglicher Literatur, um Angreifer abschrecken oder beschwichtigen und Wiederholungstätern zuvorkommen zu können. Zum einen lehrt uns die Geschichte, dass es für Zielländer in manchen Fällen besser ist, wenn sie mit möglichen Angreifern in den Anfangsstadien einer potenziellen Krise verhandeln, trotz aller möglichen Vorbehalte. Wie in Kapitel 2 dargelegt, hätten die USA vielleicht zumindest zwei ihrer drei kubanischen Migrantenkrisen vermeiden können, wenn sie nicht Castros Forderung nach bilateralen Verhandlungen von vornherein abgelehnt hätten. Es gibt Hinweise darauf, dass die USA genau auf diese Weise im April 1995 eine weitere potenzielle Kuba-Krise abgewendet haben.

Die Entscheidung, Drohungen nachzugeben, sobald ein Angreifer sie erhebt, kann natürlich Reputations- und Glaubwürdigkeitskosten mit sich bringen. Frühzeitige Konzessionen können Angreifer dazu ermutigen, potenzielle Opfer noch häufiger zu bedrohen und weitreichendere Forderungen zu stellen.[1086] › Hinweis Trotzdem könnte eine aufmerksamere Beobachtung der Lage vor Ort in den potenziellen Entsendestaaten in Verbindung mit einem besseren Gespür dafür, ob und wann der Angreifer beginnen wird zu drohen, zu einer frühzeitigen diplomatischen Intervention führen, die wiederum inneren Unfrieden, unnötige Krisen und politische Peinlichkeiten abwenden könnte.

Unter gewissen Umständen können sich Zielstaaten vielleicht sogar dazu entschließen, potenziellen Angreifern im Voraus Konzessionen zu machen, um eine Krise erst gar nicht ausbrechen zu lassen. Reagan tat dies zum Beispiel 1981 durch Kompensationszahlungen im Zusammenhang mit dem USA–Haiti Interdiction Agreement. Doch auch in solchen Fällen sind mit einer frühen Erfüllung der Forderungen eines Angreifers Gefahren verbunden – sowohl implizit als auch real. So begann China in der Mitte der 1990er Jahre bei dem Versuch, präventiv eine Krise abzuwenden,

Hilfsgüter in beachtlichem Umfang nach Nordkorea fließen zu lassen, und tut das seither (beinahe) ununterbrochen immer noch. Trotzdem erscheinen den Chinesen diese Kompensationszahlungen bestimmt niedrig im Vergleich zu den potenziellen Kosten eines plötzlichen Zusammenbruchs des nordkoreanischen Regimes.

Option zwei: Das Spiel unattraktiv machen durch Unterminierung der Macht der Migrationswaffe

Mit einer umsichtigen Kombination aus einer proaktiven öffentlichen Politik, Bildung, Forschung und großzügigen Kompensationszahlungen können potenzielle Zielstaaten ihre Verwundbarkeit möglicherweise verringern, indem sie die Fähigkeit des Angreifers, Migranten und Flüchtlinge als Druckmittel zu nutzen, untergraben oder zumindest schwächen. Besonders wenn ein Zielstaat verhindern kann, dass eine Abwanderung als echte Krise wahrgenommen oder behandelt wird, kann dies das Potenzial dieser Waffe erheblich beeinträchtigen. Es mag jedoch nicht einfach sein, eine solche Beeinträchtigung herbeizuführen, denn sowohl für Angreifer als auch interessierte Außenseiter gibt es üblicherweise starke Anreize, Abwanderungsbewegungen möglichst sichtbar und provokativ zu machen. Doch potenzielle Zielstaaten können mehrere konkrete Schritte unternehmen, um ihre Verwundbarkeit zu minimieren, wenn nicht sogar völlig zu beseitigen.

Erstens: Staaten können umfassende und politisch akzeptable Krisenpläne erarbeiten und ihre Umsetzung vorbereiten, um aktiv mit konkreten Notsituationen fertigzuwerden und dafür zu sorgen, dass die lokale Infrastruktur nicht überlastet wird. [1087] › Hinweis Genauer gesagt, um besser auf einen möglichen Zustrom vorbereitet zu sein, sollten

Regierungen nicht so lange warten, bis Abwanderungen eingesetzt haben, um Gemeinden, die möglicherweise zur Aufnahme von Migranten bewegt werden können – sei es kurzzeitig oder langfristig –, mit attraktiven wirtschaftlichen und/oder politischen Kompensationspaketen zu locken. Theoretisch haben die amerikanische Bundesregierung und der Staat Florida dies nach der kubanischen und der haitianischen Krise im Sommer 1994 getan. Sie sollten auch nicht bis zum Ausbruch einer Krise warten, bis die Gemeinden, die wahrscheinliche Zielhäfen oder Anlandegebiete sind, von der Existenz praktikabler Notfallpläne erfahren. So erklären zum Beispiel sowohl die Bundesregierung als auch die Regierung von Florida, dass es endlich einen für beide Seiten akzeptablen Krisenplan gibt, dessen Einzelheiten zwar der Geheimhaltung unterliegen, der es aber den USA ermöglichen sollte, einen Massenzustrom von Flüchtlingen aus Kuba oder Haiti zu bewältigen. [1088] › Hinweis Wenn derartige Notfallpläne nicht erarbeitet werden, geraten Zielstaaten möglicherweise in Zwänge, die sie in einer aktuellen Krise auch noch zum Opfer einer subsidiären opportunistischen Nötigung werden lässt. Die erfolgreiche mazedonische Beeinflussung der NATO während der Kosovo-Krise ist nur ein Beispiel dafür.

Regierungen führen Übungen durch, bei denen ein Krisenstab auf simulierte Terrorangriffe, Seuchenausbrüche und Naturkatastrophen reagiert. [1089] › Hinweis Sie könnten aber auch (und dies wird zunehmend sichtbar) Übungen für den Umgang mit migrantenbezogenen, menschengemachten Katastrophen abhalten. Zwar können wir nur vorsichtig optimistisch im Hinblick auf ihre Wirkung sein, doch solche Übungen könnten im Prinzip eine doppelte Rolle in dem Umfeld des Zwei-Ebenen-Spiels übernehmen, in welchem eine solche Nötigung stattfindet. Mit anderen Worten, derartige Übungen könnten an potenzielle Initiatoren eine abschreckende Botschaft vermitteln und eine beruhigende Nachricht an die nationale Öffentlichkeit. Gleichzeitig wären die Zielregierungen und ihre Bevölkerung physisch und psychisch besser in der Lage, möglichen Migrantenströmen zu begegnen. [1090] › Hinweis

Zweitens: Potenzielle Zielregierungen könnten präventiv Aufklärungskampagnen mit dem Ziel durchführen, die Haltung der Bürger

zu beeinflussen, die bei diesen auf Bestrafung basierenden Strategien die stellvertretenden Opfer sind. Das Ziel dieser Kampagnen könnte es sein, die Wahrnehmung bestimmter Gruppen von Migranten oder Flüchtlingen oder von Migranten und Flüchtlingen im Allgemeinen positiv zu verändern. Die Geschichte und diverse Untersuchungen zeigen, dass die Haltung gegenüber Gruppen sich im Laufe der Zeit zum Besseren oder auch zum Schlechteren verändern kann. [1091] › Hinweis So werden zum Beispiel japanische Amerikaner »von den Medien und Politikern heute gleichermaßen als Angehörige einer ›mustergültigen Minderheit‹ bewertet«. [1092] › Hinweis Doch ihre Gegner beschrieben sie ursprünglich als »von anderer Hautfarbe, mit anderen Idealen, von anderer Rasse, mit anderen Ambitionen und mit anderen Vorstellungen von politischer Ökonomie und Staatsführung. Sie sprachen eine andere Sprache, sie beteten zu einem anderen Gott. Sie hatte nicht eine Gemeinsamkeit mit den Weißen.« [1093] › Hinweis Die Einstellung gegenüber bestimmten Gruppen kann sich auch innerhalb kürzerer Zeit ändern, wenn auch eher oberflächlich, wie der Fall Kosovo deutlich zeigt. [1094] › Hinweis

Im Fokus anderer Kampagnen könnte die Aufklärung der Öffentlichkeit über die tatsächlichen Kosten und Vorteile von Zuwanderung stehen. Die Mehrheit der Untersuchungen hat gezeigt, dass Zuwanderung über einen längeren Zeitraum entweder überhaupt keine Wirkung hat oder für die meisten Industrienationen einen Nettogewinn darstellt. [1095] › Hinweis Doch diese Wirkungen sind ungleichmäßig verteilt; deshalb ist es von entscheidender Bedeutung, gleichzeitig Vorkehrungen für jene zu treffen, die die Hauptlast der Kosten tragen sollen. Eine erzieherische Aufklärung der Öffentlichkeit mag besonders in Staaten mit sinkenden Geburtenraten und einer alternden Bevölkerung wie Deutschland, Japan oder Italien angebracht sein, wo die Zuwanderung die darbenden Steuereinnahmen aufbessern könnte.

Möglicherweise lassen sich sogar direkte Nutznießer von Migranten- und Flüchtlingsarbeit davon überzeugen, für die Sache einzutreten. So begann zum Beispiel John Forrest, der Fraktionsvorsitzende der National Party of Australia, die Regierung zu drängen, eine wohlwollendere Haltung gegenüber Flüchtlingen einzunehmen, die auf Dauer im Land bleiben

wollten, denn sie stellten eine wertvolle Quelle (fehlender) Arbeitskräfte für die Agrarbetriebe dar, die in seinem Distrikt Tafeltrauben, Zitrusfrüchte und Gemüse anbauen. [1096] › Hinweis Solche Initiativen lassen sich auch auf nationaler Ebene in Gang setzen. Die kanadische Regierung kündigte 2005 Pläne an, jährlich eine Viertelmillion Immigranten zur Ansiedlung zu bewegen, und bezeichnete den Nutzen der Zuwanderung als einen »fundamentalen Antrieb der Wirtschaft von morgen«. [1097] › Hinweis

Es leuchtet ein, dass auch Aufklärung keine Patentlösung ist. Wirklich überzeugte Mitglieder aus den Gruppen der Befürworter oder der Gegner der Migranten lassen sich wahrscheinlich nicht bekehren. [1098] › Hinweis Aufklärung mag allerdings die Meinung derer beeinflussen, die noch nicht Partei ergriffen haben. Je nachdem, wie die Stärke und Konzentration der engagierten Pro- und Anti-Interessen in einer bestimmten Krise verteilt ist, kann das den Unterschied machen.

Eine wachsende Zahl von Untersuchungen legt außerdem nahe, dass persönliche Erfahrungen mit Angehörigen anderer Ethnien und anderer Abstammung die Toleranz erheblich steigern und zu einer größeren Affinität zu diesen Gruppen insgesamt führen können. [1099] › Hinweis So stellen zum Beispiel in den Vereinigten Staaten die nach 1978 Geborenen (die sogenannte »Millenniumgeneration«) die vielfältigste Generation der amerikanischen Geschichte dar, und ihre Einstellung zu Fragen der »Abstammung« unterscheidet sich fundamental von denen ihrer Vorgänger. Sie bekunden nahezu ausnahmslos (94 Prozent) eine »Akzeptanz multiethnischer Beziehungen und Ehen und zeigen weitaus weniger Besorgnisse im Hinblick auf die ökonomischen oder kulturellen Auswirkungen der Immigration. Für sie ist die Abstammung ›keine große Sache‹«. [1100] › Hinweis Mit der Zeit könnte diese Veränderung dazu führen, dass es weniger Kandidaten für das Anti-Migranten-Lager gibt und sich die Anfälligkeit des Staates für Nötigung verringert.

Drittens: Potenzielle Zielstaaten könnten sich aktiver um die Unterstützung anderer Staaten bemühen, die im Falle eines Zustroms die Last mit ihnen teilen würden. Diese Strategie fand in den 1970er und 1980er Jahren (mehr oder weniger erfolgreich) in Südostasien im Hinblick auf Flüchtlinge aus Indochina ihre Anwendung, in Europa während der

Kriege des zerfallenden Jugoslawiens in den 1990er Jahren und in der Karibik von den 1980er Jahren bis in die Mitte der 2000er Jahre während einer Reihe von Krisen zwischen Kuba und den Vereinigten Staaten beziehungsweise zwischen Haiti und den Vereinigten Staaten.

Eine Variation dieses Themas ist die bereits erwähnte Unterbringung von Asylsuchenden in ihrer Heimatregion oder in den Erstasylländern an Orten, die man euphemistisch als »safe haven« (Schutzzonen) beschreibt. Doch während diese Art der Unterbringung im Allgemeinen die Bedürfnisse potenzieller Zielstaaten erfüllt und die inhärenten Widersprüche ihres Verhaltens vor der eigenen Öffentlichkeit etwas verschleiert, kann sie in den Staaten, die diese Plätze zur Verfügung stellen, erhebliche politische Probleme auslösen. (Man erinnere sich daran, dass ein solches Ergebnis dazu führte, dass Panama im Sommer 1994 sein Versprechen zur Aufnahme von 10 000 Haitianern zurücknahm und der Regierung der USA keine andere Wahl ließ, als die lange hinausgezögerte militärische Intervention durchzuführen).

Doch Staaten, die ausländische Hilfe oder andere Formen der internationalen Unterstützung suchen, lassen sich vielleicht unter den richtigen Bedingungen überzeugen, den Zielstaaten gefällig zu sein. Man erinnere sich, zu Beginn der Kosovo-Krise wurde eine eskalierende Flüchtlingskrise in Blace an der mazedonischen Grenze auf diese Art gelöst. [1101] › Hinweis So löste auch Australien mehrere seiner potenziellen Migrationskrisen, indem es dem verarmten pazifischen Inselstaat Nauru erhebliche finanzielle Hilfen gewährte. (Doch man muss auch erwähnen, dass Nauru die ablehnende Haltung der australischen Regierung gegenüber einer Aufnahme der Flüchtlinge erkannte und ausnutzte, indem es seinerseits einen erfolgreichen opportunistischen Versuch der gesteuerten erpresserischen Migration unternahm. [1102] › Hinweis)

Viertens: Zielstaaten können die Entscheidung treffen, die humanitären Normen einfach außer Kraft zu setzen, indem sie entweder nationale Sicherheitsbelange betonen oder sich weigern anzuerkennen, dass die Flüchtenden ihren Schutz verdienen. Natürlich gehen Staaten, die besagte Normen außer Kraft setzen (oder auch nur diesen Anschein erwecken), das Risiko beträchtlicher Reputations- oder Heucheleikosten ein. Unter

bestimmten Umständen könnten Staatsführer bereit sein, diesen Preis zu zahlen, um den akkumulierten innenpolitischen Auswirkungen einer Aufnahme weiterer Migranten zu entgehen.

Das war eindeutig die Haltung des australischen Premierministers John Howard, als er sich nach seiner Weigerung, 438 Flüchtlingen Asyl zu gewähren, die der norwegische Frachter Tampa [1103] › Hinweis 2001 von einem sinkenden Boot gerettet hatte, weltweiten Anschuldigungen ausgesetzt sah.

Im Bemühen, dem Vorwurf der Heuchelei zu entgehen, versuchen die Zielstaaten vielleicht, bestehende nationale und/oder internationale Gesetze zu ändern, damit sie nicht beschuldigt werden können, Normen zu missachten, die im Widerspruch zu ihrem Handeln stehen. So haben etwa viele Staaten nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 Gründe nationaler Sicherheit angeführt, um bestehende Verpflichtungen leichter (und mit größerem öffentlichem Wohlwollen als früher) anfechten zu können. [1104] › Hinweis Nach der Meinung von James Hampshire haben sich die Regierungen in der Tat nach dem 11. September bemüht, den Liberalismus aus der politischen Gestaltung der Migrationspolitik auszuklammern, indem sie gegen seine politischen und normativen Vorgaben Front machten. [1105] › Hinweis Solche Reaktionen mögen taktisch wirksam sein, doch sie gefährden den Schutz der wahren Opfer dieser Art von Nötigung, jene, die vor Gewalt und Verfolgung fliehen. Allerdings gibt es Hinweise darauf, dass das Pendel wieder in die andere Richtung ausschlägt, nachdem die Anschläge von 2001 in weitere Ferne gerückt sind. [1106] › Hinweis

Option drei: Die Kandidaten austauschen, um die Wahrscheinlichkeit eines Spiels zu verringern

Eine dritte Option, die Zielstaaten offensteht, ist es, in potenziellen Entsendestaaten einen radikalen Regimewechsel herbeizuführen oder andere Aktionen durchzuführen, welche die Ausgangsbedingungen in diesen Staaten verändern. Zwar ist der Drang, diesen Weg einzuschlagen, durch die Erfahrung der Vereinigten Staaten im Irak etwas schwächer geworden, doch er ist keineswegs erloschen; in manchen Kreisen wird er sogar stärker. [1107] › Hinweis Dieser Antrieb hat auch aus Gruppen, die normalerweise nichts miteinander zu tun haben, ungewohnte Weggefährten gemacht. [1108] › Hinweis

Ein Vertreter des UNHCR sagte zu mir: »Das könnte die nächste große Sache werden. Wir beantworten zu diesem Thema eine Menge Anfragen von den evangelikalen ›Rechten‹ auf dem Kapitol. Interessanterweise gehören diese Leute zu den stärksten Fürsprechern von Flüchtlingen in den Vereinigten Staaten, solange wir zu Abtreibung und Empfängnisverhütung den Mund halten.« [1109] › Hinweis Ein anderer »Menschenrechtler« sah das ähnlich, als er sagte: »Ich dachte immer, zwischen Human Rights Watch und der Regierung Bush gibt es mehr Ähnlichkeiten, als beide es gerne hätten, denn beide sind Revolutionäre – meiner Meinung nach sehr gefährliche Radikale. Sie glauben, man könne Moral mit Gesetzeskraft und mit Waffengewalt erzwingen.« [1110] › Hinweis

Gleichzeitig müssen sich alle, die einen Regimewechsel favorisieren, im Klaren darüber sein, dass der Sturz eines Diktators und eine positive wirtschaftliche Entwicklung kurzfristig zu einer Zunahme der Emigration aus diesem Staat führen können. Das befürchten viele in der amerikanischen Regierung für den Fall des Todes von Fidel (oder Raul) Castro. Diese Tendenz, als »Migrationsbuckel« bekannt, spiegelt die Tatsache wider, dass die ökonomische Entwicklung nicht selten traditionelle ökonomische und politische Beziehungen sowie nicht wettbewerbsorientierte Bereiche beeinträchtigt und zudem potenziellen Emigranten die ökonomischen Mittel verschafft, um auswandern zu können. [1111] › Hinweis Die ehemaligen Machthaber und ihre Unterstützer

können während eines solchen »Buckels« ebenfalls emigrieren oder in großer Zahl fliehen.

Eine weitere Komplikation besteht darin, dass Migrationskrisen, die zu einer humanitären Intervention führen, eine »schnelle Neuklassifizierung« zuvor unerwünschter »illegaler« Migranten in authentische Flüchtlinge mit vorübergehendem Schutzstatus bewirken kann. Eine Ausweitung dieses Schutzstatus auf Vertriebene, die mithilfe von Schleusern ins Land gekommen sind, hat die Nebenwirkung, dass Schleuser weniger Dienste anbieten müssen, um eine erfolgreiche Einreise in die Zielländer zu ermöglichen. [1112] › Hinweis Daher können Schleuser Krisen, die militärische Interventionen auslösen, mit denen die illegale Migration kontrolliert werden soll, zu ihrem Vorteil nutzen, um ihre Operationen auf Kosten der staatlichen Anstrengungen auszuweiten. [1113] › Hinweis

Noch beunruhigender ist die Aussicht, dass Schleuser ebenfalls in das Geschäft mit der erpresserisch gesteuerten Migration einsteigen könnten; das heißt, die Zahl potenzieller Kandidaten könnte im Laufe der Zeit steigen, anstatt abzunehmen. Wie John Salt und Jeremy Stein festgestellt haben, treffen bei einer Zunahme des Menschenschmuggels überwiegend die Schleuser und nicht ihre Kunden, die Asylsuchenden und Migranten, die Entscheidungen über den endgültigen Bestimmungsort ihrer Auftraggeber. [1114] › Hinweis »Da ein Teil des Erfolgs von Schleusern, Migranten erfolgreich über Grenzen zu bringen, auf ihrer Fähigkeit beruht, Routen und Bestimmungsorte zu wechseln, um Hindernisse zu umgehen, die Staaten ihnen in den Weg legen«, sind sie in einer besonders guten Position, Sicherheitsmaßnahmen zu unterlaufen. [1115] › Hinweis

Es bedarf keiner besonders großen Fantasie, um sich vorzustellen, dass die Schleuser selbst mit diesem doppelbödigen Spiel der Verhandlungen beginnen – entweder im eigenen Interesse oder als Mittelsmänner für Staaten oder andere nichtstaatliche Akteure. In der Tat machen sich die Menschenschmuggler die normativen Verpflichtungen liberaler Zielstaaten bereits zunutze. In einem Fall, der als »empörender Versuch moralischer Erpressung« [1116] › Hinweis bezeichnet wurde, veranlassten Schleuser, dass Kinder mit Rettungswesten von einem lecken Boot ins Wasser geworfen wurden, weil sie hofften, die australische Marine würde sie retten.

Die Möglichkeit einer zunehmenden Ausnutzung und Manipulation von Bevölkerungsbewegungen besteht; es bleibt abzuwarten, ob die Anreize dazu folgen werden. Man bedenke allerdings, dass während der Kosovo-Krise nach Schätzungen der Mitarbeiter der Hilfsorganisationen allein in der letzten Aprilwoche 1999 pro Tag tausend Flüchtlinge erfolgreich über die Adria gebracht wurden, wo man ihnen half, Asyl zu beantragen oder in Italien unterzutauchen. [1117] › Hinweis Man hat geschätzt, dass albanische Schleuser in den ersten Kriegswochen mit dem Schmuggel von Kosovo-Albanern zehn Millionen D-Mark verdienten. [1118] › Hinweis Was hätten Regierungen bezahlt, um sie davon abzuhalten? Und zu welchem politischen Preis?

Schlussgedanken und einige Vorhersagen

Am Ende des Tages bleibt es eine Tatsache, dass grenzüberschreitende Bevölkerungsbewegungen für westliche freie demokratische Regierungen ein echtes ethisches Problem darstellen. In der Regel zögern freie Demokratien, darauf zu bestehen, dass die Regierungen eine Abwanderung ihrer Bürger verhindern, nur weil sie selbst oder andere Staaten nicht willens sind, die Emigranten aufzunehmen. Diese Regierungen glauben einerseits an das Recht auf Emigration, halten gleichzeitig jedoch an dem Prinzip fest, dass Staaten das Recht haben zu bestimmen, wem und wie vielen die Einreise erlaubt wird. [1119] › Hinweis Die meisten akzeptieren den Grundsatz der *Nichtzurückweisung*, der in der Flüchtlingskonvention von 1951 und im Protokoll von 1967 verankert ist. Es wurde aber kein universelles Recht auf Asyl eingeführt; Asyl zu gewähren bleibt stattdessen im freien Ermessen des Einreiselandes. [1120] › Hinweis

Im Ernstfall wollen freiheitliche Demokratien in einer Position sein, in der sie weder Menschen gegen deren Willen in das Ausreiseland zurückschicken noch Druck auf Regierungen ausüben müssen, damit diese ihre Bürger an der Ausreise hindern. John Coleman Bennett hat vor mehr als vierzig Jahren gesagt: »Keine Regierung hat das Recht, alle Barrieren abzubauen, denn sie sollte die Interessen des eigenen Landes schützen … Es ist ein schwieriges Problem, mit dem wir werden leben müssen, dass Vernunft und Freizügigkeit im Widerspruch zueinander stehen.« [1121] › Hinweis Was Staaten wirklich wollen, ist, dass andere Regierungen aufhören, politische Dissidenten zu unterdrücken und Minderheiten zu verfolgen, damit diese das Land erst gar nicht verlassen wollen. [1122] › Hinweis Die Situation wird weiter kompliziert durch Aktionen der

unterdrückten Gruppen, die – in der Rolle von Agents Provocateurs – vielleicht keinen anderen Weg zur Verbesserung ihrer Lage sehen, als Angriffe der Regierungen auf sich zu provozieren.

Was bedeutet das für die Zukunft? Es ist nicht ganz klar. Doch das vorgelegte Material lässt den Schluss zu: Solange im Entstehen begriffene oder tatsächliche Massenmigrationen eine beabsichtigte oder unbeabsichtigte Bedrohung darstellen, werden Zielstaaten dazu getrieben, weitreichende und präventive Maßnahmen zu ergreifen, um ihre Anfälligkeit gegenüber Abwanderungsbewegungen aus anderen Staaten zu verringern. Daher wird der derzeitige Trend in den westlichen Staaten zu einer immer restriktiveren Immigrationspolitik – trotz vielerorts sinkender Geburtenraten – wahrscheinlich anhalten. Damit werden sich die Rahmenbedingungen der Konvention von 1951 und des Protokolls von 1967 weiter verschlechtern.

Aber dieses Hin und Her bleibt ein dynamischer Prozess, und auf jede Aktion folgt eine gleich starke oder stärkere Gegenreaktion. Zielstaaten handeln, um ihre Anfälligkeit für diese Art von Zwang zu verringern, während NGOs und Akteure (die sich für die Normen einsetzen) darauf drängen, die Definitionen von Schutzwürdigkeit und moralisch angemessenem Verhalten auszuweiten. [1123] › Hinweis In dem Maße, wie diese Initiativen erfolgreich sind – und an mehreren Fronten ist das letzte Wort noch nicht gesprochen –, erhöhen sie die Anfälligkeit eines Zielstaates für den nötigenden Druck, der durch altruistisch gesinnte oder auch durch eigennützigere Akteure entsteht.

Man denke nur an den zunehmenden Einfluss des Human Security Movement und ihrer Anhänger, die behaupten, die internationale Gemeinschaft habe die Pflicht, den Schutzlosen der Welt Zuflucht zu gewähren. Ähnlich schlug Norwegen nach der australischen Reaktion im Fall der Tampa neue internationale Rechtsvorschriften vor, die alle Küstenstaaten verpflichteten, schiffbrüchige Bootsflüchtlinge aufzunehmen, wo immer man sie findet. [1124] › Hinweis Solche progressiven Entwicklungen zeigen sehr deutlich (und verstärken in manchen Fällen sogar) die Widersprüche zwischen den nationalen politischen Imperativen von Staaten und ihren innenpolitischen und internationalen normativen

Verpflichtungen. Mit anderen Worten, Heucheleikosten sind nichts Neues, und es scheint immer mehr Ursachen dafür zu geben. Zudem gehen Gruppen, die sich für die Normen einsetzen, heutzutage deutlich aggressiver vor, um jenen Staaten, die sich nicht an ihre internationalen Verpflichtungen zu halten scheinen, Kosten der Heuchelei aufzuzwingen.[1125] › Hinweis

Wenn es hart auf hart kommt, scheinen manche Staaten den einzigen Weg, gegen diese zunehmenden und immer deutlicheren Widersprüche anzukämpfen, darin zu sehen, dass sie Maßnahmen einleiten, um die potenziellen Flüchtlinge und Migranten im Heimatland zu halten. Da Staaten inzwischen diese Migrantenströme als potenzielle Bedrohung regionaler und internationaler Sicherheit betrachten, wurde Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen – »Maßnahmen bei Bedrohung des internationalen Friedens« – herangezogen, um Interventionen bei inneren Konflikten eines Staates zu rechtfertigen, im Besonderen dann, wenn diese massive Migrationsbewegungen auslösen.[1126] › Hinweis Das neue Paradigma der Flüchtlingskonvention besteht nach den Worten von Bill Frelicks vom USCR (United States Committee for Refugees) darin »zu verhindern, dass es zu Flüchtlingsströmen kommt, anstatt Flüchtlingen im Exil zu helfen«.[1127] › Hinweis Wie ein anderer Beobachter feststellt, ist der Grund folgender:

> Es sind nicht nur die Horrorbilder auf dem Fernsehbildschirm, die heute die Außenpolitik bestimmen. Es ist die Furcht vor dem massiven Zustrom von Flüchtlingen … Bürgerkriege sind etwas Schlimmes, aber wenn sie drohen auszubrechen und hunderttausende Arme und Vertriebene über die Grenzen strömen und die Nachbarländer destabilisieren, wird ein Eingreifen von außen notwendig. Europa und Amerika, das aus Massenbewegungen von vertriebenen oder besiegten Völkerschaften entstanden ist, sind nicht länger bereit, so etwas als unvermeidliches Ergebnis einer instabilen Zeit zu akzeptieren.[1128] › Hinweis

Kurzum, solange potenzielle Zielstaaten daran interessiert sind, Migranten und Flüchtlinge nicht ins Land zu lassen, und auch daran, nicht dabei erwischt zu werden, wie sie Maßnahmen ergreifen, um sie draußen zu halten, mag der Wunsch, zu Hause alles ruhig zu halten, sehr wohl zu mehr politischen und militärischen Aktivitäten im Ausland führen. Doch da Auslandseinsätze häufig bedeutende materielle Kosten verursachen, die

sich mit den dadurch vermiedenen Heucheleikosten die Waage halten, bleibt offen, ob und wie lange die Wähler und Steuerzahler in den Zielstaaten bereit sind, sie zu zahlen.

Weitere Anwendungen der Theorie

Wie zu Beginn festgestellt wurde, ist der Einsatz von Bevölkerungsbewegungen als Druckmittel für schwache Akteure nur eine der Möglichkeiten, das Festhalten der Zielstaaten an rechtsverbindlichen Normen auszunutzen, selbst aber in flagranter Weise gegen diese Normen zu verstoßen. Ein anderer Weg, dem in den letzten Jahren in der Presse viel Aufmerksamkeit zuteil wurde, ist der Einsatz von unbewaffneten Zivilisten, um mächtige Demokratien wirkungsvoll an der erfolgreichen Durchführung von Militäroperationen zu hindern. Diese Anwendung der Theorie stützt sich darauf, die überwältigenden Vorteile zu untergraben, die fortgeschrittene liberale Staaten im Allgemeinen hinsichtlich Feuerkraft, Technologie und Ausbildung haben, unter Ausnutzung ihrer Achtung – und üblicherweise Einhaltung – der bestehenden Normen auch gegenüber angreifenden Nichtkombattanten. So setzten somalische Kriegsherren während der Operation der Koalitionstruppen Provide Comfort regelmäßig Frauen und Kinder als menschliche Schilde ein. Während des Kosovo-Krieges benutzte das serbische Militär regelmäßig Zivilisten zum Schutz ihrer Konvois, um die NATO von Angriffen abzuhalten, und in Bosnien benutzten sie zu diesem Zweck UNO-Friedenstruppen und Mitarbeiter von Hilfsorganisationen. [1129] › Hinweis In der ersten Phase des noch immer andauernden Konflikts in Afghanistan platzierten die Taliban militärische Ausrüstung in Ballungsgebieten, um Angriffe zu verhindern; in der Spätphase ist der Einsatz menschlicher Schilde zum Schutz vor Angriffen zur Abschreckung regelrecht zu einem Merkmal des Konflikts geworden. Wenn Staaten sich bewusst über die Normen hinwegsetzen, zu denen sie sich bekennen, können die Kombattanten mithilfe der Medien und der Gruppen, die sich für die Normen einsetzen, ihren Gegnern Heucheleikosten auferlegen. [1130] › Hinweis Diese Beispiele stellen nur eine dramatische und zeitnahe Anwendung der normengetriebenen

Zwangsstrategie dar. Es gibt zahlreiche andere – einschließlich Folter, Sanktionen, Embargos und Terrorismus –, und es lohnt sich, sie alle näher zu betrachten. Übergreifende Vergleiche und das Gegenüberstellen von Ergebnissen dieser Methoden könnten auch wichtige theoretische und politische Folgen für Schauplätze erbringen, wo Migration keine Rolle spielt.

Die Staaten und ihre Führung sind nicht die einzigen Opfer von politischem Druck, der auf Heuchelei basiert. Zu Beginn wurde bereits erwähnt, dass der erklärtermaßen »grüne« Energiekonzern BP immer wieder zum Ziel von Umweltschützern wird, wenn sein Handeln im Widerspruch zu seinem öffentlich bekundeten umweltfreundlichen Firmenethos steht. Ein Journalist beschrieb die Situation:

> Es mag unfair erscheinen, dass BP von Bewegungen mit sozialer und umweltpolitischer Verantwortung angegriffen wird. Man könnte fragen, weshalb Greenpeace und andere nicht hinter Exxon Mobil her sind, einem Konzern, der immer noch versucht, öffentlich Zweifel an den Theorien zur globalen Erwärmung zu wecken, der hinter den Kulissen mitgewirkt hat, um einen prominenten Wissenschaftler im UNO-Klimarat abzuberufen, und der sich immer noch weigert, fünf Milliarden Dollar Schadenersatz zu bezahlen, wozu ihn ein Gericht in Alaska nach der Ölkatastrophe der Exxon Valdez im Jahr 1989 verurteilt hat. *Aber BP hat versucht, sich mit seinen Slogans und Aktionen auf einen hohen moralischen Sockel zu stellen, und wird deshalb nach anderen Maßstäben beurteilt.* [1131] › Hinweis

Wie dem auch sei, BP ist nicht allein damit. Normen können genau wie Menschen als Druckmittel eingesetzt werden, und sie können ebenso in den Dienst wohltätiger und altruistischer Ziele gestellt werden wie auch eigennütziger und unmoralischer.

Anhang

Die Migrationswaffe im Einsatz: Kategorisierung von Fällen

Es folgen kurze Zusammenfassungen sämtlicher Fälle des Gebrauchs der Migrationswaffe zwischen 1951 und 2006, die ich bis zur Niederschrift dieses Buches ermittelt habe. Von den 64 Fällen erscheinen 56 eindeutig und acht unbestimmt. Die Überschrift jeder dieser Kurzbeschreibungen enthält folgende Informationen:

1. die Identität des Betreibers der Migrationswaffe, gefolgt vom Typ des Betreibers (in Klammern): A – Anstifter, AP Agent Provocateur, O – Opportunist;
2. die Identität des Angriffsziels;
3. das Jahr/die Jahre der tatsächlichen oder drohenden Krise;
4. die Identität [in Klammern] der Vertriebenengruppe;
5. das Ergebnis des Nötigungsversuchs: *Erfolg, Teilerfolg, Fehlschlag* oder *unklar.*

Eine knappe Zusammenfassung dieser Informationen findet sich in den Tabellen 1.1 und 1.3. Die Zusammenfassungen enthalten wichtige Details einschließlich der Absichten des/der Anwender(s) der Migrationswaffe. Wo es angebracht ist, werden bei den Kurzbeschreibungen ebenfalls

bemerkenswerte Eigenheiten, weitreichende historische Folgen und politische Implikationen angemerkt.

Bundesrepublik Deutschland (O) – Vereinigte Staaten, 1953 [Ostdeutsche]; *Teilerfolg*

In den frühen 1950er Jahren gipfelte die verbreitete Unzufriedenheit der Öffentlichkeit über die drakonische Wirtschaftspolitik der ostdeutschen Kommunistischen Partei im Aufstand vom 17. Juni 1953. Die Unzufriedenheit führte schon im Vorfeld dazu, dass zwischen 1952 und dem ersten Halbjahr 1953 mehr als 300 000 Menschen über die Grenze in die BRD abwanderten. Bundeskanzler Konrad Adenauer hielt dies für einen bewussten Versuch Ostdeutschlands und der Sowjets, die demografische Zusammensetzung der BRD zu verändern. Gleichzeitig nutzte er die Krise bewusst, um von den Vereinigten Staaten politische und finanzielle Hilfe zu bekommen. [1132] › Hinweis

Als die Zahl der Flüchtlinge stieg, warnte Adenauer öffentlich davor, der Zustrom könne die BRD destabilisieren, wenn entschlossenes Handeln und erhebliche Hilfsmaßnahmen ausblieben. Daneben erklärte er, die Krise sei als ein internationales Problem (d. h. ein Problem der USA) zu betrachten, da sie eine Folge politischer Defizite des Potsdamer Abkommens sei. [1133] › Hinweis Vor dem Hintergrund dieser Argumentation reiste Herbert Blankenhorn, einer der wichtigen außenpolitischen Berater Adenauers, im März 1953 in geheimer Mission nach Washington und forderte von den USA 100 Millionen Dollar. Im Monat darauf fuhr Adenauer selbst in die amerikanische Hauptstadt und verlangte dort 250 Millionen Dollar, die zwischen der BRD und Westberlin aufgeteilt werden sollten. [1134] › Hinweis

Die Mitglieder der Regierung Eisenhower waren gegenüber den düsteren Warnungen Adenauers im Hinblick auf das mögliche Schicksal der Bundesrepublik Deutschland skeptisch. Sie glaubten vielmehr, er manipuliere die Krise, um seine Chancen bei den anstehenden Wahlen zu erhöhen. [1135] › Hinweis Trotzdem waren sie bereit, Adenauer für seine prowestliche Haltung zu belohnen, und bestrebt, eine potenziell kostspielige Migrationskrise zu beenden. Daher »gaben sich die USA öffentlich den Anschein, Adenauers Forderungen zu erfüllen, um seinen innenpolitischen Erfordernissen zu genügen«. [1136] › Hinweis Zwar war die Summe, die von den USA schließlich zur Verfügung gestellt wurde, niedriger, als Adenauer gehofft hatte (etwa 115 Millionen Dollar), doch verschaffte ihm die Finanzspritze einen weithin propagierten wirtschaftlichen Aufschwung. Außerdem erhielt er die gesuchte politische Unterstützung sowie ein diplomatisches Communiqué der Vereinigten Staaten, das die Möglichkeit einer weiteren und besseren Lastenteilung sowie weitere Hilfen ankündigte. [1137] › Hinweis Adenauer wurde im Herbst 1953 mit deutlicher Mehrheit wiedergewählt. (Fall 1)

Südvietnam/U.S. Central Intelligence Agency (CIA) (A) – Nordvietnam, 1954 [Nordvietnamesen]; *Fehlschlag*

Nach der Teilung Vietnams 1954 auf dem 17. Breitengrad löste die Regierung Südvietnams mit aktiver Unterstützung der CIA eine Massenmigration von Norden nach Süden aus. Artikel 14 (d) des Genfer Abkommens von 1954 legte fest: »Alle Zivilisten, die in dem von einer Partei kontrollierten Gebiet leben und wünschen, in die der anderen Partei zugesprochenen Zone zu leben, sollen dies mit Genehmigung und Hilfe der

Behörden dieses Gebietes tun können«, und zwar innerhalb eines Zeitraums von 300 Tagen. Zwar wäre eine beachtliche Zahl der Vietnamesen mit Sicherheit ohnehin nach Süden abgewandert, doch wollte man nichts dem Zufall überlassen.

Unter Führung von Oberst Edward Lansdale startete die CIA-Residentur in Saigon eine Propagandakampagne und Maßnahmen psychologischer Kriegsführung, mit dem Ziel, den Umfang der Abwanderungsbewegung so groß wie möglich zu gestalten. Man versuchte die Vorstellung zu vermitteln, in Nordkorea herrschten Chaos und innere Unruhen, während Südvietnam ein stabiles, gastfreundliches und wirtschaftlich blühendes Land sei. [1138] › Hinweis Die CIA versprach allen Ausreisewilligen eine kostenlose Beförderung auf dem Luft- oder Seeweg. [1139] › Hinweis Am Ende flohen zwischen 450 000 und eine Million Menschen (überwiegend Katholiken) von Nord nach Süd. [1140] › Hinweis

Die Massenmigration mit dem Namen »Operation Passage to Freedom« sollte die antikommunistische Bevölkerung des Südens stärken und zudem den nordvietnamesischen Führer Ho Chi Minh davon abzuhalten, auf den Forderungen nach vorgezogenen Wahlen zur Wiedervereinigung zu bestehen, die gemäß den Bestimmungen des Abkommens im Juli 1956 stattfinden sollten. [1141] › Hinweis Man erhoffte sich von der außergewöhnlich starken Abwanderung den zusätzlichen Vorteil, dass sie den Norden in eine prekäre Lage bringen und ihm im Vorfeld der angesetzten Wahlen die Legitimation entziehen würde. [1142] › Hinweis

In der Regierung Eisenhower zweifelten zwar viele am Erfolg dieses Plans, doch Landsdale glaubte fest daran, dass Hanoi nach einer solchen klaren Demonstration des »Bankrotts« des nordvietnamesischen Regimes von der Forderung nach nationalen Wahlen abgehalten werde. [1143] › Hinweis Doch entgegen Landsdales Erwartungen ließ sich Ho nicht abschrecken. Er vermutete vernünftigerweise, er werde jede nationale Wahl gewinnen; der südvietnamesische Premierminister Ngo Dinh Diem kam zu demselben Schluss und weigerte sich einfach, diese Wahlen abzuhalten. Die Regierung Eisenhower stärkte ihm darin den Rücken und erklärte, freie Wahlen seien unter den in Vietnam herrschenden Bedingungen unmöglich.

Die Sowjetunion und China unternahmen nichts. Ohne Unterstützung von außen war Ho nicht stark genug, die Wahlen zu erzwingen. Infolgedessen hatte Lansdale sein wichtigstes Ziel erreicht, wenn auch nicht aus den von ihm erhofften Gründen. Vietnam sollte noch zwei Jahrzehnte lang geteilt bleiben.

Die von den USA und Südvietnam ausgelöste Massenmigration erwies sich am Ende als überaus kontraproduktiv. Zum einen brachte die »Massenflucht der Katholiken für Hos Regierung eine Erleichterung, denn deren fanatischer Antikommunismus belästigte ihn nicht länger«. [1144] › Hinweis Zum anderen trug die Abwanderung ironischerweise zur Unterminierung von Diems Regime bei. Nur wenige Flüchtlinge aus dem Norden integrierten sich erfolgreich in die südvietnamesische Gesellschaft. Und Diems Günstlingswirtschaft gegenüber seinen Glaubensgenossen aus dem Norden führte zu Spannungen, die zur sogenannten Buddhistenkrise von 1963 führte und mit dem Sturz von Diem und seiner Ermordung ihren Höhepunkt erreichte. Doch die wichtigste und (tragische) Folge der Operation Passage to Freedom war das Erbe, das sie der amerikanischen Politik hinterließ. Sie verfestigte in den Köpfen mancher Vertreter von Politik und Militär die Vorstellung, dass die USA, da sie die Flucht nach Süden aktiv gefördert hatten, den Flüchtlingen gegenüber nicht nur moralisch, politisch und ökonomisch verpflichtet seien, sondern auch sicherstellen müssten, dass der Süden nicht an den Kommunismus fiel. Auf diese Weise verringerten sich in den darauffolgenden Jahren die möglichen Optionen der Vereinigten Staaten. [1145] › Hinweis (Fall 2)

Algerische Rebellen (AP) – französische Verbündete, besonders die USA
1956–1960 [Algerier]; *(eher durch einen glücklichen Zufall) Teilerfolg*

Als der Algerienkrieg (1954–1962) eskalierte, griffen die Rebellen der algerischen Unabhängigkeitsbewegung FLN (Front de Libération Nationale) und ALN (Armée de Libération Nationale) zunehmend zu Aktionen, die nach ihrer Erwartung repressive Vergeltungsmaßnahmen des französischen Militärs nach sich ziehen und somit zu Flüchtlingen führen würden. Solche Aktionen waren ein fester Bestandteil der Versuche von FLN/ALN, ihren Kampf zu internationalisieren; viele betrachteten diesen Kurs als den einzig erfolgreichen Weg zur Unabhängigkeit. [1146] › Hinweis Die Anwendung dieser Strategie, die Brutalität der französischen Reaktion darauf und die Grausamkeit der Taktiken französischer Aufstandsbekämpfung führten im Laufe des Kriegs zur Vertreibung von mehr als zwei Millionen Algeriern. Die Mehrheit von ihnen war in Flüchtlingslagern in Marokko und besonders in Tunesien interniert. Die ALN/FLN-Aufständischen profitierten von der Straffreiheit, die das »neutrale« Tunesien ihnen gewährte, und dem Schutz, den es den Flüchtlingen bot, und nutzten die Lager als Ausgangspunkte für grenzüberschreitende Überfälle und Anschläge. [1147] › Hinweis Im Spätsommer 1957 steigerten die Aufständischen ihre Angriffe in der erklärten Absicht, französische Gegenmaßnahmen zu provozieren, um auf diesem Weg international Sympathien und Unterstützung zu gewinnen und die Debatte in der UN-Generalversammlung im Herbst zu beeinflussen. [1148] › Hinweis Obwohl die Zahl der Gefallenen und Verwundeten aufseiten der Franzosen stieg, hatten die Aufständischen mit dem Versuch der Internationalisierung nur begrenzten Erfolg, da der Konflikt im Kontext des Kalten Kriegs stattfand. [1149] › Hinweis Öffentlich und privat wurde Kritik laut, doch die Verbündeten Frankreichs hielten ihre Unterstützung im Wesentlichen aufrecht, und gelegentliche Forderungen nach einer Intervention zugunsten der algerischen »Opfer« verhallten ungehört. [1150] › Hinweis

Doch die Haltung änderte sich drastisch, nachdem die Franzosen Anfang Februar 1958 einen Vergeltungsangriff gegen das von der ALN kontrollierte tunesische Grenzdorf Sakiet-Sidi-Youssef und das dortige Flüchtlingslager geführt hatten. [1151] › Hinweis Der Zeitpunkt des Angriffs hätte nicht schlechter gewählt sein können. [1152] › Hinweis Erstens war es ein Markttag, was die Zahl der Toten unter der Zivilbevölkerung noch erhöhte. Zweitens hatten Mitarbeiter des Roten Kreuzes am Vormittag das Dorf besucht, um eine Krankenstation und eine Schule einzurichten und um Hilfsmittel unter den Flüchtlingen zu verteilen. Das bedeutete nicht nur, dass der Zustand vor und nach dem Angriff überdeutlich war, sondern es waren auch mehr Beobachter von außerhalb anwesend als sonst. [1153] › Hinweis Als daher »Journalisten, Filmemacher Tunesier, Franzosen und Ausländer zum Schauplatz herbeieilten«, lag das Dorf, in dem noch »am Morgen Ruhe geherrscht hatte, zu drei Vierteln in Trümern«. [1154] › Hinweis

Ganz gleich, ob die französische Regierung die Mission autorisiert hatte – und die Diskussion darüber dauert bis heute an –, es war ein Riesenfehler, über den der französische Militärgeheimdienst sagte, er habe »unkalkulierbare« taktische, diplomatische und moralische Folgen gehabt. [1155] › Hinweis Der Vorfall führte nicht nur dazu, dass Frankreich international an den Pranger gestellt wurde, sondern er löste in Frankreich auch eine ministerielle Krise aus und bewirkte eine (vom FLN lange ersehnte) veränderte Haltung der französischen Bündnispartner im Hinblick darauf, wie der Krieg beendet werden und wie eine Nachkriegsregelung aussehen könnte (also die Unabhängigkeit Algeriens). Die Algerier verloren zwar auf dem Schlachtfeld, doch am Ende gewannen sie den politischen Krieg zu einem nicht geringen (wenn auch zufälligen) Teil deshalb, weil sie sich auf opportunistische Weise die eigenen Flüchtlinge und ihre Lager zunutze gemacht hatten. (Fall 3)

Österreich (O) – Vereinigte Staaten und Westeuropa, 1956 [Ungarn]; *Erfolg*

Aufgrund seiner geografischen Lage war Österreich dazu prädestiniert, vom Ungarn-Aufstand im Oktober/November 1956 mit am stärksten betroffen zu werden. Die Flüchtlingsbewegung aus Ungarn war zu Beginn mäßig; es flohen hauptsächlich Kommunisten, die während des Aufstands ihrer Ämter enthoben worden waren. Doch nach dem Einmarsch der Sowjets Anfang November schwoll der Flüchtlingsstrom schnell auf über 150 000 Menschen an. Diese menschliche Flut ließ nicht nur die österreichische Bevölkerung im Laufe weniger Tage um über drei Prozent anwachsen, sie weckte auch Ängste, die Rote Armee werde den Flüchtlingen bald folgen und das Land von Neuem besetzen, da die Nachkriegsbesetzung erst ein Jahr zuvor geendet hatte. [1156] › Hinweis

Die ökonomischen und sicherheitspolitischen Gefahren, die ein solcher Zustrom für Österreich mit sich brachte, waren nicht zu leugnen; offen blieb die Frage, wie man damit fertig werden sollte und wer das bewerkstelligen würde. Die Vereinigten Staaten waren von vornherein in einer gewissen Verlegenheit, da sie mit ihrer »Freiheitsrhetorik« im Kalten Krieg zweifellos zur ungarischen Krise beigetragen hatten. Sie erklärten jedoch von Anfang an ihre Bereitschaft, materielle Hilfe zu leisten. [1157] › Hinweis Doch als die Krise sich verschärfte, wurde bald klar, dass die Vorstellungen Österreichs von einem annehmbaren Hilfspaket weit über das hinausgingen, was die USA und Österreichs westeuropäische Nachbarn anboten. [1158] › Hinweis

Daraufhin legte die österreichische Regierung noch einmal nach und verkündete öffentlich, Österreich sei nicht in der Lage, »die Flüchtlinge zu behalten«, wenn nicht schnell ausreichende Hilfe geleistet werde. Wenn die Bemühungen, die Ungarn irgendwo auf der Welt unterzubringen, nicht beschleunigt würden, sei Österreich »gezwungen, Sofortmaßnahmen zu ergreifen«, was bis hin zu Grenzschließungen und zur Repatriierung gehen könnte. [1159] › Hinweis Diese Haltung wurde auch bei Gesprächen im kleinen Kreis vertreten. [1160] › Hinweis (Interessanterweise wurde dieses dynamische Wechselspiel zwischen österreichischen Drohungen und den

Reaktionen der Vereinigten Staaten von dem Diplomaten im sowjetischen Außenministerium genau registriert. [1161] › Hinweis)

Wenig später kündigte Eisenhower an, der amerikanische Justizminister werde dank seines Ermessensspielraums 15 000 zusätzlichen Flüchtlingen die sofortige Einreise erlauben, und wenn diese Zahl erreicht sei, werde man eine neue Einschätzung der Lage vornehmen. Andere Staaten reagierten ähnlich. Von den 175 369 Flüchtlingen, die zwischen dem 23. Oktober 1956 und dem 13. September 1957 die österreichisch-ungarische Grenze passiert hatten, wurden 83 Prozent in andere Länder weitergeleitet. Am Ende nahmen die USA etwa 38 000 Menschen auf, nachdem das anfängliche Angebot, der Mehrheit Asyl zu gewähren, wegen des Widerstandes der Opposition im Kongress zurückgezogen werden musste. [1162] › Hinweis Bezeichnenderweise blieben nur 12 000 (weniger als 7 Prozent) Flüchtlinge auf Dauer in Österreich. Auch in finanzieller Hinsicht stellte sich Österreich nicht schlecht. Alle krisenbezogenen Kosten wurden von Ausländern getragen. [1163] › Hinweis Die USA waren offenbar wegen der potenziellen Heucheleikosten besorgt und erklärten sich bereit, einen beträchtlichen Teil dieser Kosten zu übernehmen. Allerdings hegte man den starken Verdacht, dass Österreich die Rechnung in die Höhe trieb, um zusätzliche Mittel zu erhalten. (Nach der Rückkehr von Vizepräsident Nixon aus Österreich im Dezember 1956 berichteten er und sein Stab: »Die Österreicher nutzen sehr wahrscheinlich die Situation aus, um längerfristig vom Bau von Häusern und Unterkünften usw. zu profitieren«.) [1164] › Hinweis

Österreich hatte sich ganz sicher nicht die Ungarn-Krise gewünscht; es hätte sicher gern darauf verzichtet, wenn ihm eine Wahl geblieben wäre. Trotzdem befand sich Österreich dank der geschickten und wirkungsvollen Manipulation der Krise hinterher sowohl ökonomisch als auch politisch in einer besseren Position, als es ohne die Krise der Fall gewesen wäre. Dem Vernehmen nach ebnete sie sogar den Weg für einen Wechsel der österreichischen Außenpolitik, weg von einer regionalen hin zu einer globalen Ausrichtung. [1165] › Hinweis (Fall 4)

Vereinigte Staaten (A) – Sowjetunion, 1961 [Ostdeutsche]; *unklar*

Im Sommer 1961, mitten in der letzten großen Krise des Kalten Krieges, trugen sich die USA mit dem Gedanken, durch die Drohung mit einer Massenmigration in Richtung Westen die Sowjetunion zum Nachgeben in Berlin zu zwingen – möglicherweise wurde der Plan sogar umgesetzt. In einer teilweise freigegebenen geheimen Aktennotiz des stellvertretenden Stadtkommandanten Allen Lightner, einem der hochrangigsten Diplomaten in Berlin, an Außenminister Dean Rusk erklärte Lightner:

> Die Aussicht auf den Verlust einer nicht hinnehmbaren Zahl von Flüchtlingen und/oder Ängste vor einem aufkommenden Volksaufstand könnten sehr wohl dazu führen, dass Chruschtschow den Druck für eine Berlin-Entscheidung beendet … Kurz gesagt, wir haben hier möglicherweise eines der wichtigsten Abschreckungsmittel gegen ein sowjetisches Vorgehen in Berlin. In diesem Fall verlangt die Situation mehr als »unsere Hilfe, der Welt die Fakten bekannt zu machen« [Text noch immer geschwärzt] … in diesem Zusammenhang könnte man auch daran denken, die Sowjets über informelle diplomatische Kanäle von unserer Zurückhaltung im Hinblick auf die Flüchtlinge in Kenntnis zu setzen; von der Tatsache, dass weder Westdeutschland noch die Alliierten jemals Ostdeutsche zur Flucht in den Westen gedrängt haben und es selbst jetzt unsere Politik ist, alles zu unterlassen, was als eine Aufforderung, in den Westen zu gehen, ausgelegt werden könnte. Zum passenden Zeitpunkt könnte es nützlich sein anzudeuten, dass wir diese Politik jederzeit ändern können, was die innere Situation der DDR über Nacht dramatisch verschlechtern würde … Die Sowjets sollten begreifen, dass es weder in ihrem noch in unserem Interesse ist, zuzulassen, dass sich die Lage in Ostberlin bis in einen Zustand innerer Unruhen zuspitzt, der zu einem ähnlichen Aufstand wie 1953 oder dem Ungarn-Aufstand 1956 führen könnte. [1166] › Hinweis

Es ist unklar, ob die Vereinigten Staaten diesen Vorschlag weiter verfolgten, obwohl die Regierung von John F. Kennedy sich weiter mit dem Plan befasste. Es ist auch bemerkenswert, dass am 13. des folgenden Monats die Berliner Mauer errichtet wurde – was eine Massenflucht aus dem Osten unmöglich machte –, und nach einer kurzen, allerdings gefährlichen

Eskalation wegen eines Vorfalls am Checkpoint Charlie lenkten die Sowjets in Berlin ein. [1167] › Hinweis (Fall 5)

Kuba (A) – Vereinigte Staaten, 1965 [Kubaner]; *zumindest ein Teilerfolg*

Am 28. September 1965 verkündete der kubanische Präsident Fidel Castro für den 10. Oktober die Öffnung des Hafens Camarioca, damit alle Kubaner, die in das »Yankee-Paradies« ausreisen wollten, dazu in der Lage wären. Ebenso sollte jedem die Einreise gestattet werden, der nach Kuba kommen und Angehörige abholen wolle. Als Castro diese demografische Bombe gegen die USA zündete, demonstrierte er wirkungsvoll, wie leicht er die Immigrationspolitik der USA beeinflussen konnte. Die kubanische Regierung bescherte der Regierung von Lyndon Baines Johnson praktisch über Nacht und ohne lange Vorwarnung eine große Migrationskrise.

Die US-Regierung hatte eine solche Möglichkeit nicht vorausgesehen und war schlecht vorbereitet, darauf zu reagieren. Ihre Mitglieder waren gleichzeitig wegen der potenziellen politischen, logistischen und ökonomischen Probleme, die eine massive Zuwanderung mit sich brachte, beunruhigt, wie auch durch die Aussicht, dass »die USA bei einem solchen Schauspiel machtlos wirken würde«. Lyndon Baines Johnson und seine Berater waren trotzdem der Meinung, sie hätten kaum eine andere Wahl, als auf den vermeintlichen Bluff Castros mit Geringschätzung zu reagieren. [1168] › Hinweis Daher verkündete Johnson am 3. Oktober öffentlich, die Vereinigten Staaten würden auch weiterhin alle Kubaner willkommen heißen, die in den USA Zuflucht suchten.

Im Laufe einer Woche wurde deutlich, dass hunderte, wenn nicht tausende kubanische Amerikaner planten, nach Kuba zu reisen, um

Angehörige mit zurückzubringen. Bis zum 9. Oktober hatten die Exilanten eine Bootsflotte zusammengestellt und setzten sich in Richtung Kuba in Bewegung. Johnson sah sich mit einem unmittelbar bevorstehenden Migrantenstrom konfrontiert. Bereits am nächsten Tag gab er klein bei und begann Geheimverhandlungen mit Castro, um den Strom der Migranten zu normalisieren. Das Ergebnis war eine Regierungsvereinbarung, die Abläufe und Vorgehensweisen für die Verbringung kubanischer Flüchtlinge in die USA festlegte. [1169] › Hinweis Noch am Tag der Unterzeichnung der Erklärung schloss Castro den Hafen von Camarioca und begrenzte damit die Zahl der Kubaner, die in der Krise die Küste der USA erreichten, auf weniger als 3000. [1170] › Hinweis (Siehe Kapitel 2.) (Fall 6)

Biafranische Rebellen (AP/O) – Vereinigte Staaten, 1967 [Biafraner]; *Teilerfolg*

Wenige Monate nach dem Ausbruch des nigerianischen Bürgerkrieges (oder Biafra-Krieges) im Mai 1967 war die abtrünnige Region von weit stärkeren nigerianischen Regierungstruppen umzingelt. Nach einem einjährigen Kampf hatte Biafra die Hälfte seines Territoriums, einschließlich aller großen Städte, Flughäfen und Häfen, seine Raffinerien und sogar seine Ölfelder verloren. Das verbliebene Gebiet drohte unter den Vertriebenen zu ersticken, und der Regierung mangelte es an Nahrung, Munition und finanziellen Mitteln. Mit anderen Worten, Biafra schien am Rande des Zusammenbruchs zu stehen. Doch durch geschickte Manipulation der Leiden der Flüchtlinge in der Region gelang es dem biafranischen Führer, Oberstleutnant Chukwuemaka Odumegwu Ojukwu, die Niederlage weit länger hinauszuzögern, als alle erwartet hatten.

Ojukwu und seine Untergebenen ergriffen bewusst Maßnahmen (und verboten andere), die letztlich die Zahl der Kriegsflüchtlinge und Vertriebenen noch vergrößerten. [1171] › Hinweis Die Biafraner taten dies in der erklärten Absicht, die Krise zu verschärfen und auszuweiten, um internationale Sympathien und Schuldgefühle zu wecken, eine Intervention von außen zu bewirken sowie Hilfslieferungen in Gang zu setzen und zu verteilen. Diese Bemühungen waren so erfolgreich, dass sich bei Kriegsende mehr als drei Millionen Flüchtlinge in einer 2500 Quadratkilometer großen Enklave drängten. Ein Beobachter sagte damals: »Da direkte Bitten um Kriegsmaterial negativ beantwortet wurden, wurde [den Biafranern] klar, dass das Bild eines halbverhungerten Kindes mit langen Armen, geschwollenen Beinen, dem ausgedorrten Antlitz eines alten Mannes und aufgeblähtem Bauch eine sehr viel wirksamere Bitte um Hilfe war und so Sympathie in politisches Handeln verwandelt werden konnte.« [1172] › Hinweis Um sicherzustellen, dass die Botschaft über diese gewissermaßen selbstverschuldete humanitäre Tragödie ankam, engagierte die Regierung von Biafra internationale PR-Unternehmen, die für ihr Anliegen werben sollten. [1173] › Hinweis

Die Not der biafranischen Vertriebenen löste in Europa und in den USA Wellen des Mitgefühls und der Besorgnis aus. [1174] › Hinweis Der Krieg wurde 1968 in der Tat das beherrschende Thema der europäischen Außenpolitik und rangierte in den USA direkt hinter dem Vietnam-Krieg. [1175] › Hinweis Und er setzte schlagartig die bis dahin größte private Hilfsoperation der Geschichte in Gang. Auf dem Höhepunkt trafen Nacht für Nacht mehr als vierzig Flugzeuge mit Hilfslieferungen ein (die meisten transportierten auch Waffen und Munition). [1176] › Hinweis Diese Flüge waren nicht nur lebenswichtig für die Versorgung mit Nahrungsmitteln und Medikamenten, sondern auch eine unschätzbare Einnahmequelle für die Rebellen. Gleichzeitig verweigerte Ojukwu die Einrichtung eines sicheren Landkorridors für Versorgungslieferungen; das verschlechterte die Lage seiner eigenen Bevölkerung, stellte aber sicher, dass die telegenen Hilfsflüge weiterhin notwendig blieben. [1177] › Hinweis Eine Reihe externer Akteure war sich der Manipulation, die in Gang war, bewusst, unternahm

aber wenig oder nichts, um sie zu beenden. Ein CIA-Bericht von 1969 räumte zum Beispiel ein: »Im Bemühen, Sympathien für ihre Sache zu wecken, ermuntern die biafranischen Führer zahllose ausländische Beobachter, die Flüchtlingsgebiete zu besuchen, in denen die Bedingungen am schlimmsten sind … Man kann wohl davon ausgehen, dass die meisten biafranischen Bauern und ihre Familien nicht hungerten.« [1178] › Hinweis

Die Machenschaften von Ojukwu und seiner Anhänger halfen dabei, die Niederlage beinahe zwei Jahre hinauszuzögern; sie erhielten diplomatische Unterstützung, Nahrungsmittelhilfe sowie direkten und indirekten militärischen Beistand. Doch eine richtiggehende Intervention blieb aus, und schließlich verloren die Biafraner den Krieg. Am Ende schwächten konkurrierende Machtkonstellationen in Nigeria die Wirkung der Hilfe, die den Biafranern zuteilgeworden war, und verhinderten eine einheitlichere und konzertierte multilaterale Reaktion. [1179] › Hinweis

Deshalb waren die Biafraner bei ihrem Einsatz der Migrationswaffe letztlich nur teilweise erfolgreich. [1180] › Hinweis (Fall 7)

Israel (A) – Jordanien, 1967 [Palästinenser]; *unklar*

Am Ende des Sechstagekrieges im Juni 1967 sagte König Hussein von Jordanien bei Gesprächen mit US-Diplomaten, dass Israel versuche, ihn mit der Drohung, sein Land mit Kriegsflüchtlingen zu überschwemmen, zu direkten Friedensgesprächen zu zwingen. [1181] › Hinweis (Durch die Kämpfe wurden etwa 500 000 Palästinenser vertrieben, und eine Million lebten in den »besetzten Gebieten«, wie sie seither genannt werden, unter israelischer Kontrolle.) Dieser Fall lässt sich aus mehreren Gründen nur schlecht einordnen.

Einerseits fanden keine öffentlichen Gespräche zwischen Jordanien und Israel statt, und die beiden Länder unterzeichneten erst 1994 einen Friedensvertrag; deshalb könnte man den Fall vernünftigerweise in die Kategorie Fehlschlag einordnen. Andererseits ist bekannt, dass König Hussein vor dem Sechstagekrieg jahrelang inoffizielle Gespräche mit Israel führte – eine Tatsache, die den USA frühestens 1967 bekannt wurde. Außerdem trat Jordanien, wie berichtet wurde, kurz nach Kriegsende mit einem Friedensplan an Israel heran, der unter anderem das Flüchtlingsproblem lösen sollte. Folglich könnte man den Fall als Erfolg einstufen. [1182] › Hinweis

Letzten Endes bleibt jedoch unklar, ob Israel tatsächlich plante, Jordanien mithilfe der Flüchtlingswaffe an den Verhandlungstisch zu zwingen, obwohl klar ist, dass Israel sehr daran interessiert war, dass so viele Palästinenser wie möglich das israelische Gebiet verließen – manche hatten sogar die Hoffnung, sie könnten im Irak angesiedelt werden. [1183] › Hinweis (Golda Meir äußerte sogar einmal die Befürchtung, wenn Jordanien einen Friedensplan vorlege, müsse Israel ihn bedauerlicherweise unterzeichnen. [1184] › Hinweis) (Fall 8)

Jordanien (O) – Vereinigte Staaten, 1967 [Palästinenser]; *kurzfristig ein Erfolg; langfristig ein Fehlschlag*

König Hussein von Jordanien nutzte die Krise von 1967 (und die palästinensischen Flüchtlinge) auch zu dem Zweck, um die Vereinigten Staaten zu überreden, größeren Druck auf Israel auszuüben, damit es Konzessionen machen und den Kriegsflüchtlingen die Rückkehr in die Heimat gestatten würde. [1185] › Hinweis Die Vereinigten Staaten glaubten,

die Repatriierung der Menschen von der »Westbank« werde die jordanische Regierung »vom unmittelbaren Druck einer großen neuen Gruppe von Heimatlosen befreien, die die Regierung für ihr Los verantwortlich machen werden«, und gleichzeitig Jordanien helfen, seinen Forderungen Nachdruck zu verleihen: »am Westufer müsse der Status quo ante wiederhergestellt werden, und einseitige Maßnahmen Israels zur Veränderung der Bevölkerungsstruktur dürften nicht hingenommen werden«. [1186] › Hinweis

Auf einer gewissen Ebene waren Husseins Forderungen nicht unwillkommen. US-Diplomaten räumten damals ein, die Krise biete Lyndon B. Johnson »eine bemerkenswert opportune Rechtfertigung für die Verurteilung Israels. Damit können wir den moderaten Arabern ein Zeichen geben, dass wir aufgeschlossen für die Bedürfnisse der arabischen Bevölkerung sind, ohne dass wir deshalb zu Hause einen politischen Preis dafür bezahlen müssen.« [1187] › Hinweis McGeorge Bundy riet Johnson: »Machen Sie aktenkundig, dass wir dafür sind, das Flüchtlingsproblem wirklich anzugehen … Das ist eine gute LBJ-Doktrin und eine gute Israel-Doktrin.« [1188] › Hinweis Zudem waren die Mitglieder der Regierung wie viele andere Menschen im Rest der Welt von den dramatischen Fernsehbildern der Vertriebenen betroffen. Diese »hässlichen Bilder« führten dazu, dass viele Regierungen forderten, Israel müsse den Vertriebenen die Rückkehr erlauben. [1189] › Hinweis Kurzum, die Regierung Johnson war zumindest am Anfang bereit, dem jordanischen Appell nachzukommen. In diesem Sinne wurde dem israelischen Außenminister Abba Eban mitgeteilt: »Der Präsident hat es ernst gemeint, als er zu ›Gerechtigkeit für die Flüchtlinge‹ aufrief. Wir werden Israels Wohlwollen bei der Suche nach einer vernünftigen Lösung weitgehend am Umgang mit diesem Thema messen … Ohne dass Israel sich ernstlich bewegt, kann es keinen Frieden geben, und es wird für die Vereinigten Staaten immer weniger möglich sein, die berechtigten Forderungen Israels zu unterstützen.« [1190] › Hinweis

Israel stimmte schließlich als Teil der gut dokumentierten Operation Rescue der Rückkehr einer größeren Zahl von Flüchtlingen zu.

Ursprünglich sollten es 20 000 Menschen sein, doch nur 14 000 schafften es zurückzukehren, bevor die Operation beendet wurde.[1191] › Hinweis

Johnson hielt den Druck einige Monate aufrecht, und es gibt Hinweise darauf, dass Israel seine Drohungen ernst nahm. Die Israelis fürchteten zum Beispiel, wenn Israel keinen Plan zur Lösung der Flüchtlingsfrage vorlegte, könnten die USA die fünfzig F-4-Phantom-Jagdflugzeuge zurückhalten, an denen sie sehr interessiert waren.[1192] › Hinweis Sie schienen sogar davon überzeugt zu sein, dass die USA sie zwingen würden, sich aus den eroberten Gebieten zurückzuziehen.[1193] › Hinweis Doch da die Aufmerksamkeit der amerikanischen Regierung zunehmend von der Situation in Vietnam und von den nächsten Wahlen in Anspruch genommen wurde, war der Druck bis Februar/März 1968 mehr oder weniger verschwunden. Die Vereinigten Staaten unterstützen am Ende Israel, zwangen es nicht zum Rückzug aus den besetzten Gebieten und machten ihre Drohungen in Bezug auf das Problem der palästinensischen Flüchtlinge nicht wahr. (Fall 9)

Pakistan (A) – Indien, 1971 [Ostpakistanis]; *Fehlschlag*

Nach Ausbruch des Bürgerkriegs zwischen den geografisch getrennten östlichen und westlichen Provinzen Pakistans im Dezember 1971 strömten nach Schätzungen etwa zehn Millionen Flüchtlinge über die indisch-ostpakistanische Grenze. Indien beschuldigte die pakistanische Führung, den Flüchtlingsstrom herbeigeführt zu haben, um die eigenen innenpolitischen Probleme zu lösen – indem es die Hindubevölkerung Ostpakistans zwang, Zuflucht in Indien zu suchen – und Indien durch diesen Druck zur Beendigung seiner Unterstützung der bengalischen Freiheitskämpfer, der Mukti Bahini, zu bewegen.[1194] › Hinweis (Die Inder

halfen den Aufständischen tatsächlich mit der Lieferung von Waffen, logistischer Unterstützung und militärischer Ausbildung und gewährten ihnen in Indien Zuflucht.) Die indische Regierung erklärte dem potenziell destabilisierenden Zustrom jedoch zum *casus belli* und reagierte mit der Entsendung von Truppen. Der indische Botschafter bei den Vereinten Nationen erklärte, der Einsatz von Gewalt sei eine berechtigte Reaktion auf Pakistans »neues Verbrechen der ›Aggression mit Hilfe von Flüchtlingen‹«.[1195] › Hinweis Nach weniger als zwei Wochen anhaltender Feindseligkeiten führte die indische Besetzung Ostpakistans zur Teilung des Landes, und der neue Staat Bangladesch wurde geboren.[1196] › Hinweis Innerhalb weniger Monate wurde die große Mehrheit der Flüchtlinge repatriiert. (Fall 10)

Uganda (A) – Großbritannien, 1972 [Briten aus Uganda]; *Fehlschlag*

Am 5. August 1972 verkündete Präsident Idi Amin seine Absicht, innerhalb von drei Monaten alle Asiaten des Landes zu verweisen. Das wurde allgemein als ein schlichter Akt der Enteignung betrachtet (d. h. ein Fall einer mit dem Ziel der Enteignung gesteuerten Migration). Bis zu 80 000 der Kandidaten für eine Ausweisung waren im Besitz britischer Pässe. Die Drohung fiel zeitlich mehr oder weniger mit Amins Bitte an Großbritannien zusammen, die kurz zuvor getroffene Entscheidung zur Reduzierung der Militärhilfe und dem Ende der militärischen Ausbildung zu revidieren. Wie berichtet wird, hatte Großbritannien sich nach einer Reihe von Gräueltaten gegen die ugandische Bevölkerung zur Einstellung dieser Hilfe entschlossen. Noch wichtiger waren vielleicht auch gemeinsame sowjetisch-afrikanische Manöver. Amin setzte den Briten eine Frist von neunzig Tagen, um die Rücknahme der Entscheidung zu ermöglichen. Großbritannien tat ihm aber nicht den Gefallen.

Interessant an diesem Fall ist, dass die Briten scheinbar vorausgesehen hatten, dass Amin die Migrationswaffe gegen sie einsetzen würde. Im Mai 1972 hielt der Hochkommissar Richard Slater in einer Depesche an das britische Außenministerium fest, dass sie (die Briten) zwar nicht in der Lage sein würden, durch den Entzug von Unterstützung Einfluss auf Amin zu nehmen, doch jeder gegen ihn unternommene Schritt »Folgen für unsere Gemeinschaft [d. h. die vielen tausend Inhaber britischer Pässe in Uganda] hätte, und darauf sind wir zur Zeit schlecht vorbereitet«. Simon Dawbarn, ein Mitarbeiter des Außenministeriums, stimmte dem später zu und schrieb: »Wir müssen im Geschäft mit Amin bleiben«, denn »wir haben zu viele Geiseln in Uganda«, womit er sich gleichfalls auf die Inhaber britischer Pässe bezog. [1197] › Hinweis (Fall 11)

Bangladesch (O) – Burma, 1978 bis Anfang der 1980er Jahre [burmesische Muslime (Rohingya)]; *Erfolg*

Bangladesch (O) – Burma, 1989–1992 [burmesische Muslime (Rohingya)]; *Erfolg*

Zu Beginn der 1980er Jahre reagierte Bangladesch auf den Zustrom burmesischer Muslime – der hauptsächlich eine Folge der burmesischen Politik war, nichtmuslimische Burmesen in der Region Arakan anzusiedeln – mit der Drohung, die Bengali sprechenden Flüchtlinge (Rohingya) zu bewaffnen und ihnen bei der Rückkehr nach Burma behilflich zu sein, wenn die Umsiedlungspolitik nicht beendet werde. Die Drohung Bangladeschs war erfolgreich und dämmte den Zustrom für den größeren Teil einer Dekade stark ein, brachte ihn jedoch nicht zum Versiegen. [1198] › Hinweis

Dieser Fall ist eine interessante Illustration der anscheinend ungewöhnlichen Situation, in der als Gegenzug zu einem Zustrom von Flüchtlingen eine Gegenkrise angedroht wird.

Ende der 1980er Jahre kam es zu einer weiteren Abwanderungsbewegung, die diesmal von der burmesischen Politik der Landenteignung in der Region Arakan für militärische Zwecke und der gleichzeitigen Zwangsrekrutierung von Rohingya als unbezahlten Arbeitskräften ausgelöst wurde. Die Abwanderung endete mit der Unterzeichnung eines Abkommens im April 1992, das die »sichere und freiwillige« Rückkehr der Rohingya vorsah. In diesem zweiten Fall hatte Bangladesch möglicherweise mehr Druckmittel, denn angeblich erhielten die muslimischen Aufständischen Hilfe von außen, unter anderem von islamistischen Organisationen in Pakistan und Saudi-Arabien. [1199] › Hinweis (Fall 12 und 31)

ASEAN und Hongkong (O) – westliche Staaten, besonders die USA,
1978–1982 [vietnamesische Bootsflüchtlinge, andere Indochinesen]; *Erfolg*

Im Zuge der Kriege in Vietnam, Kambodscha und Laos flohen über 1,4 Millionen Indochinesen aus ihren Heimatländern oder wurden von dort vertrieben. Die Zahl der Vietnamesen, die mit Booten flüchteten, stieg in den späten 1970er Jahren rapide an; dadurch kam es zu dem Begriff »schwimmende menschliche Zeitbombe«. Allein in den vier Monaten zwischen März und Juni 1979 erreichten etwa 150 000 Bootsflüchtlinge Ost- und Südostasien – etwa die doppelte Zahl aller, die seit 1975 aufgenommen worden waren. [1200] › Hinweis

Als der Menschenstrom anschwoll, veröffentlichten die ASEAN-Staaten ein gemeinsames Kommuniqué, in dem sie warnten, dass ihre Belastungsgrenze erreicht sei und sie beschlossen hätten, keine Neuankömmlinge mehr aufzunehmen. [1201] › Hinweis Und die »›illegalen Einwanderer/Vertriebene/Flüchtlinge‹, denen man bereits vorübergehend Schutz gewährte«, all diesen »Abschaum, Müll und Abfall« – so die Bezeichnungen – werde man ausweisen, wenn sie nicht innerhalb eines angemessenen Zeitraums zurückgebracht oder *außerhalb* der Region angesiedelt würden. [1202] › Hinweis Das Kommuniqué folgte kurz nach einer öffentlichen Erklärung des damaligen malaysischen Vizepremierministers Mahatir Mohamad, wonach »jeder Vietnamese, den man auf malaysischem Gebiet ertappe, auf der Stelle erschossen wird«. [1203] › Hinweis Da Malaysia, Thailand, Singapur und Indonesien die Mehrheit der ersten Flüchtlinge aufgenommen hatten, setzten sie auch als Erste die Abschiebepolitik um. Man verweigerte den Booten das Anlegen und

schleppte sie wieder aufs offene Meer hinaus. Später landeten so viele in Hongkong, dass der Gouverneur dort ebenfalls warnte: »Wenn international nichts Wirksames unternommen wird, könnten die Aufnahmeländer die Geduld verlieren, und das hätte fatale Folgen.« [1204] › Hinweis

Sehr bald wurde deutlich: Die Staaten des Westens, allen voran die USA, konnten sich nicht länger einfach weigern, die Indochinesen »Flüchtlinge« zu nennen, und weiter darauf hoffen, die Nachbarstaaten würden die Verantwortung für sie übernehmen. Die zunehmende Weigerung, seiner Verantwortung gemäß zu handeln, in Verbindung mit den dramatischen, im Fernsehen weltweit übertragenen Bildern von den Folgen dieses Politikwechsels stieß im Westen auf ein großes Medieninteresse und weckte die öffentliche Anteilnahme. Anfang 1979 »begannen die Medien, die Bootsflüchtlinge als Opfer ›eines asiatischen Holocaust‹ zu bezeichnen«. [1205] › Hinweis Besonders den Vereinigten Staaten wurde »eine ganz besondere Verantwortung für die Flüchtlinge aus Indochina« zugewiesen. [1206] › Hinweis Es war schlicht nicht länger möglich, die Krise als ein lokales und regionales Problem zu behandeln.

Obwohl man weitestgehend wusste, dass die Abwanderung von den Vietnamesen (zumindest) gefördert wurde, konnten weder die Vereinigten Staaten noch ihre Verbündeten nennenswerten Druck auf Vietnam ausüben und hatten auch nicht den Wunsch, den Vietnamesen Belohnungen für die Beendigung des Flüchtlingsstroms anzubieten. Infolgedessen standen den Zielstaaten tatsächlich nur drei Wege offen:

1. Sie konnten der Abschiebepolitik zustimmen und die damit verbundenen Heucheleikosten tragen.
2. Sie konnten versuchen, ihrerseits Druck auf die ASEAN-Staaten und Hongkong auszuüben, damit diese die Flüchtlinge aufnahmen und das damit verbundene strategische Risiko eingingen.
3. Sie konnten den Forderungen des Angreifers nachkommen und die Kosten der Krise tragen. [1207] › Hinweis

Die Opfer entschieden sich für Konzessionen. Im Juli 1979 fand in Genf eine internationale Konferenz statt, bei der ein Übereinkommen getroffen

wurde. Die Konferenz endete mit den Zusagen, die Zahl der Ansiedlungen in Drittländern auf mehr als eine Viertelmillion zu erhöhen, die Kosten der Umsiedlung zu übernehmen und die Fördermittel auf 160 Millionen Dollar zu erhöhen (mehr als das Doppelte dessen, was in den vergangenen vier Jahren zur Verfügung gestellt worden war). Sie endete auch mit dem Versprechen der vietnamesischen Regierung, »alle Anstrengungen zu unternehmen«, um die Abwanderung zu verhindern. [1208] › Hinweis

Kurzum, die opportunistischen Angreifer waren erfolgreich, besonders angesichts dessen, dass sie durchaus in der Lage gewesen wären, die Indochinesen aufzunehmen, wenn sie sich dafür entschieden hätten. Poul Hartling, UNO-Hochkommissar für Flüchtlinge, sagt zu diesem Fall: »Die Zahlen, um die es in Südostasien ging, waren durchaus zu bewältigen. China und Vietnam nahmen eine weit höhere Zahl auf und haben sich sehr viel weniger beschwert.« Doch die ASEAN-Staaten wollen wenig mit Vietnamesen zu tun haben, besonders dann, wenn es sich um ethnische Chinesen handelte. [1209] › Hinweis Dank skrupelloser Taktiken und einer geschickten Ausnutzung der Krise gelang es ihnen, die finanzielle, politische und ökonomische Last der Ansiedlung der Flüchtling dem Westen aufzubürden und dabei finanziell noch zu profitieren. [1210] › Hinweis »Die Kontrolle über die Abwanderung wurde dadurch wiederhergestellt, dass das Recht von Menschen, die Verfolgungen ausgesetzt waren, sich außer Gefahr bringen und das Land verlassen wollten, untergraben wurde.« [1211] › Hinweis (Fall 13)

Vietnam (A) – Sicherheitsrat der Vereinten Nationen/Vereinigte Staaten,
Ende 1979 [vietnamesische Bootsflüchtlinge]; *unklar*

Am 30. Mai 1979 unterzeichneten das UNHCR und Vietnam eine Regierungsvereinbarung (MOU – Memorandum of Understanding), die als Grundlage des »Geregelten Ausreiseprogramms« (ODP – Orderly Departure Program) diente. Die Idee dahinter war, dass die Listen der Ausreisewilligen mit den Listen potenzieller Einreiseländer abgestimmt werden sollten. Wer auf beiden Listen auftauchte, durfte ausreisen. Über Personen, die nur auf einer Liste standen, wurde im Einzelnen beraten und verhandelt.

Es ist nicht ganz klar, ob die Vietnamesen eine Gegenleistung erhielten, doch in Anbetracht ihres unterschiedlichen Verhaltens vor und nach dieser Zeit ist es zumindest möglich. [1212] › Hinweis Senator Ted Kennedy hatte empfohlen, die USA sollten Vietnam »im Hinblick auf die Lösung offener bilateraler Probleme, einschließlich des Flüchtlingsproblems« verschiedene Anreize bieten. [1213] › Hinweis Möglich ist aber auch, dass Vietnam den Verlust der Hilfsleistungen anderer Staaten fürchtete (d. h. der Europäischen Gemeinschaft), wenn es nicht zur Zusammenarbeit bereit war. [1214] › Hinweis (1977 und Anfang 1978 waren Bemühungen der USA zur Wiederaufnahme von Beziehungen gescheitert, weil die Vietnamesen darauf bestanden, dass der Aufnahme diplomatischer Beziehungen amerikanische Wiederaufbauhilfen vorausgingen. [1215] › Hinweis) Wie dem auch sei, Vietnam versprach Kurt Waldheim, dem Generalsekretär der UNO, »über einen angemessenen Zeitraum hinweg alle Anstrengungen zu unternehmen, um illegale Ausreisen zu unterbinden«. Und praktisch über Nacht sank die Zahl der Ankömmlinge von 56 941 im Juni 1979 auf 17 839 im Juli und auf 9734 im August. In den letzten vier Monaten des Jahren fiel die Zahl noch weiter auf ungefähr 2600 im Monat. [1216] › Hinweis (Fall 14)

Thailand (O) – Vereinigte Staaten und China, 1979–1980er Jahre [Kambodschaner/im Exil lebende Rote Khmer]; *Erfolg*

Die vietnamesische Invasion Kambodschas führte zu einer massiven Abwanderung von Kambodschanern in die angrenzenden Länder, wozu auch Thailand gehörte. Zu Beginn waren die Zahlen relativ niedrig, und die Thais waren unschlüssig, wie sie darauf reagieren sollten. Doch mit der Zeit stiegen die Zahlen beträchtlich, und im März 1979 erklärte der Oberbefehlshaber der thailändischen Armee: »Wir sind der Meinung, wir hatten genug Schwierigkeiten und müssen unsere Last nicht noch vergrößern … Wenn sie sich erholt haben, werden wir sie wieder über die Grenze abschieben.« [1217] › Hinweis Die Thais schlossen dann in gewissen Abständen ihre Grenzen für Neuankömmlinge und begannen Massendeportationen und Abschiebungen. [1218] › Hinweis China und die Vereinigten Staaten reagierten sehr schnell. [1219] › Hinweis

Thailand machte sich zwar weiterhin Sorgen wegen der Lasten, welche die Kambodschaner ihnen aufbürden würden, doch die politisch Verantwortlichen dort »beschlossen umgehend, die eindringlichen Angebote der Chinesen anzunehmen, bei der Grenzsicherung zu helfen und die Khmer beim Widerstand gegen die vietnamesische Besetzung Kambodschas zu unterstützen«. [1220] › Hinweis China trug nicht nur einen Großteil der finanziellen Belastung durch die kambodschanischen Flüchtlinge, die chinesische Regierung verpflichtete sich auch, die Unterstützung für die in Thailand operierenden Aufständischen einzuschränken, die Sicherheit Thailands im Fall eines vietnamesischen Angriffs zu gewährleisten und Thailand Erdöl zu einem subventionierten

Preis zu liefern.[1221] › Hinweis Die Vereinigten Staaten ihrerseits sagten Thailand militärischen Schutz zu, und Bangkok war im darauffolgenden Jahrzehnt der wichtigste Verbündete der USA auf dem südostasiatischen Festland.[1222] › Hinweis Die Vereinigten Staaten erklärten sich zusammen mit anderen Geberländern bereit, sich an einem parallelen Programm zugunsten von Thais und der thailändischen Regierung zu beteiligen, dem Programm namens »Thai affected villages«.[1223] › Hinweis Das Ergebnis kam nicht durch Nötigung zustande, doch Thailand zog weiter Nutzen aus der Anwesenheit der Flüchtlinge, denn sie stellten einen Puffer zwischen Thailand und der vietnamesischen Armee dar.[1224] › Hinweis (Fall 15)

Haiti (A) – Vereinigte Staaten, 1979–1981 [Haitianer]; *Erfolg*

In den Jahren nach der Machtübernahme von Papa Doc Duvalier in Haiti im Jahr 1957 flohen zehntausende gut ausgebildete Angehörige der Mittelklasse von Haiti in die Vereinigten Staaten. Der Exodus hielt an, nachdem Baby Doc, Duvaliers Sohn, 1971 an die Macht kam. Die Migrantenströme von Haiti in die USA wurden am Ende des Jahrzehnts zu einem Problem, als die Zahl der haitianischen Migranten sprunghaft anstieg, während ihr durchschnittlicher sozioökonomischer Status rapide absank.[1225] › Hinweis Der zahlenmäßige Anstieg gipfelte in einer Abwanderung, die das Ausmaß einer Krise annahm und die 1980 der damalige Präsidentschaftskandidat Ronald Reagan zusammen mit der gleichzeitigen Mariel-Krise als Beweis für die Führungsschwäche des amtierenden Präsidenten Carter anführte.[1226] › Hinweis

Präsident Reagan bildete im Bestreben, nicht ähnlich kritisiert zu werden, im Januar 1981, kurz nach seinem Amtsantritt eine Arbeitsgruppe, die sich mit dem Problem der haitianischen Migration auseinandersetzen sollte. In

einem der wenigen dokumentierten Beispiele für voreilige Konzessionen bei einer migrationsgestützten Nötigung schlossen Reagan und Baby Doc bald darauf das US–Haiti Interdiction Agreement. Die Vereinbarung räumte den USA das Recht ein, alle auf See aufgegriffenen Haitianer nach einer Überprüfung ihres Asylanspruchs im Schnellverfahren zurückzubringen. Haiti erklärte sich bereit, die Abwanderung auf einem niedrigen Niveau zu halten. Im Gegenzug boten die USA offiziell nur finanzielle Unterstützung bei der Umsetzung des bilateralen Übereinkommens an und das Versprechen, mehr Nichteinwanderungsvisa für Haitianer zu erteilen. Inoffiziell räumten Regierungsmitglieder aber ein, dass sie versprochen hatten, »weniger Gewicht auf die Menschenrechtsfrage zu legen«, »bei Bestechung und Korruption in Haiti die Augen zu verschließen« und eine »erhebliche« ökonomische und sicherheitsbezogene finanzielle Unterstützung zu leisten. Die haitianische Marine erhielt Berichten zufolge von der amerikanischen Küstenwache kostenlos Treibstoff, den sie auf dem freien Markt verkaufen konnte. [1227] › Hinweis (Siehe Kapitel 4.) (Fall 16)

Haiti-fokussierte NGOs (AP/O) – Vereinigte Staaten und Haiti, 1979–1981 [Haitianer]; *Fehlschlag*

Während der von 1979 bis 1981 anhaltenden Migrationskrise versuchten Mitglieder einer haitianischen Nichtregierungsorganisation Baby Docs Regime in Verruf zu bringen und schließlich zu stürzen. Sie ermutigten Haitianer nicht nur, von der Insel zu fliehen, sondern auch, sich auf amerikanischem Territorium (wahrheitsgemäß oder nicht) als Opfer direkter Verfolgung auszugeben. Trotz weitverbreiteter Missstände in Haiti funktionierte dieser Plan nur selten; von den etwa 30 000 Haitianern, die zwischen 1972 und 1980 in die USA kamen, erhielten weniger als 100 den

Flüchtlingsstatus. [1228] › Hinweis Trotzdem nahmen ihre Fürsprecher an, wenn sie die Aufmerksamkeit der US-Medien auf die haitianischen Migranten lenkten – über eine Maximierung der Zahl der Asylanträge, indem sie zu »Hungerstreiks« aufriefen und zu »Briefkampagnen in den Flüchtlingslagern, sowie das Unterlaufen aller Bemühungen, Haitianer außerhalb von Südflorida unterzubringen« –, würden sie gleichzeitig Druck auf die amerikanische Regierung ausüben, ihre Unterstützung für Baby Doc einzustellen und dem haitianischen Führer die Legitimation abzusprechen. [1229] › Hinweis Zwar entzogen die USA schließlich Duvalier die Unterstützung, doch der Zeitpunkt und der begrenzte Politikwechsel Anfang 1986 legen nahe, dass dieser Schritt weniger von den Aktivitäten der Fürsprecher ausgelöst wurde als vielmehr von der wachsenden Stärke des Aufstandes, der im Vorjahr in Haiti begonnen hatte. (Fall 17)

Pakistan (O) – Vereinigte Staaten, ca. 1980–1989 [Afghanen]; *Erfolg*

Indem die Regierung Pakistans auf die wachsenden Ängste der USA vor dem Vordringen der Kommunisten nach Südasien setzte, zog sie erfolgreich Nutzen aus den Flüchtlingen, die Afghanistan nach der sowjetischen Invasion verlassen hatten, um seine Position im Inland zu stärken und sein internationales diplomatisches Ansehen zu verbessern. Die sowjetische Invasion löste einen Massenexodus über die pakistanische Grenze aus, der sich von anfangs 1000 Personen pro Tag auf 5000 Personen in der ersten Hälfte des Jahres 1981 steigerte. Ursache dafür war die sowjetische Strategie, ländliche Gegenden zu entvölkern. [1230] › Hinweis

Im Austausch für die Bereitschaft, mehr als drei Millionen vertriebene Afghanen aufzunehmen und als Basis für die Operationen afghanischer Aufständischer zu dienen, wurde Pakistan zu einem wichtigen strategischen Verbündeten der USA und erhielt umfangreiche Militär- und

Wirtschaftshilfen. Damit konnte der pakistanische Führer General Zia ul-Haq das pakistanische Militär modernisieren und eine Reihe modernster Waffen anschaffen. [1231] › Hinweis Außerdem – und das war Zia sehr wichtig – mussten die USA gezwungenermaßen ihre Kritik an der Unterdrückungspolitik seiner Regierung beenden und konnten auch keine Einwände mehr gegen das pakistanische Atomwaffenprogramm erheben. [1232] › Hinweis In Archiven finden sich Hinweise dafür, dass die USA in dieser Zeit möglichweise sogar materielle Hilfe bei der nuklearen Entwicklung Pakistans geleistet haben. [1233] › Hinweis (Fall 18)

Sowjetunion (A) – Pakistan, 1979–1989 [Afghanen]; Fehlschlag Afghanische Aufständische (O) – Pakistan, 1979–1992 [Afghanen]; *Erfolg*

Obwohl Pakistan beachtlichen Nutzen aus der Aufnahme afghanischer Flüchtlinge zog, machte es sich damit auch anfällig für angebliche Erpressungsversuche vonseiten der Sowjetunion und der Flüchtlinge. Einerseits glaubte die pakistanische Regierung, die Sowjets drängten die Flüchtlinge unter anderem über die Grenzen, um Pakistan zu einer Einigung mit dem afghanischen Regime zu zwingen und davon zu überzeugen, die von den USA finanzierte militärische Unterstützung der Rebellen einzustellen. [1234] › Hinweis Die Vereinigten Staaten leisteten zwischen 1982 und 1992 Militärhilfe in Höhe von zwei Milliarden Dollar an die

afghanischen Kämpfer. Wenn die obengenannte Absicht der Sowjets wahr war, scheiterten sie eindeutig.[1235] › Hinweis

Die Flüchtlinge hatten mit ihrem Versuch, das Verhalten Pakistans zu beeinflussen, sichtlich mehr Erfolg. Berichten zufolge hielten Drohungen der Führer der Mudschaheddin – unter anderem, sie würden die Flüchtlingslager in Pakistan unkontrollierbar machen, falls Pakistan einem inakzeptablen Friedensabkommen zustimmen sollte – Pakistan davon ab, Übereinkünfte mit den Russen oder den nachfolgenden afghanischen Regierungen zu unterzeichnen. Die Annahme, die hohe Zahl von Flüchtlingen könnte Pakistan destabilisieren, ließ auch die Versuche der pakistanischen Regierung scheitern, die Rebellen zur Unterzeichnung eines Friedensplans der UNO zu bewegen.[1236] › Hinweis (Fall 19 und 20)

Kuba (A) – Vereinigte Staaten, 1980 [Kubaner]; *zumindest Teilerfolg*

Die berüchtigte Mariel-Bootskrise war ein Massenexodus vom Hafen Mariel auf Kuba nach Florida zwischen April und Oktober 1980. Zwar hatte Fidel Castro einen Monat vor dem Ausbruch der Krise gewarnt, er werde möglicherweise die Landesgrenzen öffnen, wenn sich die Vereinigten Staaten nicht aufgeschlossener zeigten für seine Forderungen nach Maßnahmen gegen die Entführung von Schiffen und Flugzeugen in Kuba. Doch ausgelöst wurde die Krise durch den Versuch von etwa 10 000 wirtschaftlich unzufriedenen Kubanern, die Anfang April Asyl in der peruanischen Botschaft beantragen wollten. Ähnlich wie bei der Camarioca-Krise fünfzehn Jahre zuvor verkündete Castro, jeder, der die Insel verlassen wolle, könne das tun, und es begann ein wahrer Exodus, den kubanische Amerikaner (mit der ausdrücklichen Zustimmung von Castro) spontan organisierten. Wie schon Johnson vor ihm nahm Präsident Carter diese Drohungen anfangs nicht ernst und verkündete öffentlich, die USA

würden fliehende Kubaner mit »offenem Herzen und offenen Armen« willkommen heißen. Sowohl die Kubaner als auch die Amerikaner nahmen ihn beim Wort.

Auf dem Höhepunkt der Bootskrise erreichten jeden Tag etwa 2800 Kubaner Key West in Florida. Angesichts des wachsenden inneren Widerstandes gegen den Zustrom – besonders, als deutlich wurde, dass Castro die Boote auch mit Kriminellen und Geisteskranken bemannte – wies Carter die Küstenwache an, Boote am Auslaufen nach Kuba zu hindern und ankommende Schiffe voller Flüchtlinge zu konfiszieren. Gegen alle, die sich davon nicht abschrecken ließen (und abgefangen wurden), wurde Anklage erhoben. Die Maßnahmen der USA verlangsamten den Flüchtlingsstrom, brachten ihn aber nicht zum Versiegen. Die Vereinigten Staaten boten daraufhin Castro Verhandlungen über eine Beendigung der Abwanderung an. Er weigerte sich mit der Begründung, er werde mit den USA sprechen, »aber nicht nur über Flüchtlinge«.[1237] › Hinweis Castro stoppte die Ausreisewelle schließlich am 25. September nach der verspäteten Zustimmung der USA zu den von Kuba gestellten Bedingungen, die der Nationale Sicherheitsrat im Frühjahr des Jahres noch als eine zu versöhnliche Haltung erachtet hatte. (Siehe Kapitel 2.) (Fall 21)

Österreich (O) – NATO-Mitglieder, 1981–1982 [Polen]; *Erfolg*

In dem Versuch, eine besorgniserregende Zunahme polnischer Asylbewerber zu beenden, erklärte Österreich im Dezember 1981 fliehende Polen zu »Wirtschaftsflüchtlingen« und verschloss seine Grenzen vor ihnen. (Die Zahl der asylsuchenden Polen hatte sich im Laufe des vorhergegangenen Jahres verdreifacht.) Nachdem die polnische Regierung wenige Tage danach das Kriegsrecht verhängte, sah Österreich sich gezwungen, seine Entscheidung zu revidieren. Allerdings weigerte es sich,

die Last allein zu tragen. Als Reaktion auf die von Präsident Ronald Reagan Anfang Dezember angebotenen Hilfslieferungen von Nahrungsmitteln erklärte der österreichische Bundeskanzler Bruno Kreisky: »Wir haben genug Mehl, Zucker und Reis. Die Amerikaner sollten stattdessen mehr Flüchtlinge aufnehmen.« [1238] › Hinweis Am Ende war Österreich »bei seinen Verhandlungen mit westlichen Staaten über erheblich größere Hilfeleistungen im Austausch gegen das Wiederöffnen der Grenzen für polnische Flüchtlinge erfolgreich«. [1239] › Hinweis Von den in der Folge aufgenommenen 33 000 Flüchtlingen wurden neun von zehn in Drittländern angesiedelt. [1240] › Hinweis (Fall 22)

Thailand (O) – Vereinigte Staaten und Frankreich, 1982 [vietnamesische Bootsflüchtlinge]; *Erfolg*

Trotz früherer Abkommen äußerte Thailand 1982 »bedrohliche Warnungen«, es sei den aufgenommenen vietnamesischen Bootsflüchtlingen gegenüber »zu mitleidig« gewesen und werde die »nicht enden wollende Last« von Flüchtlingen nicht mehr länger tragen«. [1241] › Hinweis Doch weitere Hilfszusagen von Frankreich und den Vereinigten Staaten führten dazu, dass die Thais relativ schnell einlenkten und den Indochinesen erlaubten zu bleiben. [1242] › Hinweis (Fall 23)

Honduras (O) – Vereinigte Staaten, Anfang der 1980er Jahre [nicaraguanische Contras und Zivilisten]; *Erfolg*

Die Regierung von Honduras nutzte die Furcht der Regierung Reagan vor der Ausbreitung des Kommunismus in Lateinamerika Anfang der 1980er Jahre aus und setzte das Abkommen zur Beherbergung bewaffneter Aufständischer aus Nicaragua (der Contras) zum eigenen Vorteil ein, um ihr eigenes Militär aufzustocken und die amerikanische Militärhilfe und –ausbildung beachtlich zu stärken. Konkret verdoppelten sich die Wirtschaftshilfen (von 24 Millionen Dollar) zwischen 1979 und 1980, und 1982 war Honduras der zweitgrößte Empfänger amerikanischer Militärhilfe in Lateinamerika. 1982 erhielt das Land 31,2 Millionen Dollar (im Gegensatz zu den 32,5 Millionen Dollar, die es von 1946 bis 1981 insgesamt erhalten hatte). [1243] › Hinweis Zwei Jahre später hatte sich die Militärhilfe auf 78,5 Millionen Dollar erhöht und die Wirtschaftshilfe auf 168,7 Millionen Dollar.

Die Regierung von Honduras war mit dieser profitablen Regelung sehr zufrieden, bis der amerikanische Kongress die Hilfen für die Contras einstellte. Es wird berichtet, dass diese Entscheidung »die honduranische Regierung und die Militärführung erschaudern ließ«. Man fürchtete, die Contras unter den Flüchtlingen könnten das Land destabilisieren – nachdem deren geplante Machtübernahme in Nicaragua vereitelt worden war und sie nun auf sich selbst gestellt waren. [1244] › Hinweis Danach erhöhte Honduras seine Forderungen nach Hilfen als Ausgleich für die Aufenthaltserlaubnis der Flüchtlinge erheblich. Anfang November 1984 verlangte Honduras ein offizielles Sicherheitsbündnis mit den Vereinigten Staaten und die Verdopplung der Wirtschaftshilfen. Die USA waren »nicht begeistert von einem solchen Vertrag und befürchteten, die Sonderstellung, die Honduras

dadurch einnahm, werde ihre Sicherheitsabkommen mit anderen lateinamerikanischen Staaten abwerten«. [1245] › Hinweis Trotzdem erfüllten die USA beide Forderungen – die nach dem Pakt und die nach weiteren Hilfen. Als Ausgleich für die weitere honduranische Kooperation garantierten die Vereinigten Staaten, Honduras bei einem nicaraguanischen Angriff zu beschützen. Und sie verpflichteten sich zur Bereitstellung so vieler Flugzeuge wie erforderlich, »um die honduranische Luftüberlegenheit gegenüber Nicaragua aufrechtzuerhalten«. [1246] › Hinweis Außerdem richtete die Regierung Reagan unter Umgehung des Kongresses gemeinsame Militärmanöver aus, von denen manche den Aufbau (mehr oder weniger dauerhafter) militärischer Einrichtungen, die Ausstattung mit Kommunikationsgeräten (die später zurückgelassen wurden) sowie die Erweiterung und Verbesserung der honduranischen Landebahnen erforderlich machten. [1247] › Hinweis Und als sandinistische Streitkräfte 1986 bei der Verfolgung von Contras die Grenze überschritten, vereinigten sich amerikanische Truppen und Hubschrauber mit dem honduranischen Militär zu einer »großen und bedrohlichen Machtdemonstration«. [1248] › Hinweis (Fall 24)

Bangladesch (A) – Indien, Mitte der 1980 Jahre bis 1997 [Bergstämme aus den Chittagong Hill Tracts]; *unklar*

Die Regierung von Bangladesch griff bei ihrem Versuch, die Region demografisch zugunsten der eigenen Ethnie zu verändern, zu verschiedenen Mitteln, um die Chakma (Angehörige der Bergstämme aus den Chittagong

Hill Tracts, einer autonomen Provinz im Südosten des Landes) von Bangladesch in den indischen Bundesstaat Tripura zu drängen. Es kam zu einer Reihe systematischer Vertreibungen; die größte fand 1986 statt. Bangladesch versuchte damit ausdrücklich, die Inder so weit zu bringen, dass sie ihre Unterstützung der separatistischen Shanti-Bahini-Bewegung einstellten, was dann auch geschah. [1249] › Hinweis Im Jahr 1997 kam es zur Unterzeichnung eines trilateralen Friedensabkommens zwischen Bangladesch, den Shanti Bahini und Indien. [1250] › Hinweis Es gibt zwar Hinweise darauf, dass die Vertreibung der Chakma eine Rolle bei der Entscheidung Indiens spielte, doch es ist unwahrscheinlich, dass es eine entscheidende Rolle war. Da sich dieser Fall über einen beträchtlichen Zeitraum hinzog, mögen auch andere Faktoren im Spiel gewesen sein. Daher können wir in diesem Fall der Kraft der Migrationswaffe kein allzu großes Gewicht beimessen. (Fall 25)

Ostdeutschland (AP) – Westdeutschland, 1983–1986 [gemischt]; *Erfolg*

Zu Beginn der 1980er Jahre begann die Regierung der DDR unter Führung von Erich Honecker im Nahen Osten und Südasien Reiseangebote zu veröffentlichen, in denen »bequeme Flüge« nach Ostberlin sowie ein »schneller und unkomplizierter Transit« in den Westen versprochen wurden. [1251] › Hinweis Im Rahmen dieser Regelung konnten potenzielle Asylsuchende aus der Dritten Welt mit Fluglinien aus dem Ostblock den Flughafen Schönefeld in Ostberlin ansteuern; dort erhielten sie Transitvisa, die es ihnen erlaubten, ungehindert nach Westberlin weiterzureisen.

Innerhalb kurzer Zeit stieg die Zahl der Asylbewerber in Westdeutschland steil an – zwischen 1984 und 1985 um 109 Prozent. Im

folgenden Jahr suchte beinahe die Hälfte aller Flüchtlinge in Westeuropa Asyl in der Bundesrepublik, und aus dem Ostsektor strömten wöchentlich zwischen 700 und 1000 Flüchtlinge nach Westberlin. [1252] › Hinweis Man war der Flüchtlinge sehr schnell überdrüssig. Meinungsumfragen zeigten eine wachsende Unzufriedenheit über den Umgang mit dem Thema, und der Widerstand der Gruppen, die gegen eine Aufnahme waren, nahm ständig zu. Der Zustrom an Migranten spaltete auch die Mitte-Rechts-Koalition. Die Freien Demokraten widersetzten sich den Forderungen einiger Abgeordneter von Helmut Kohls Christdemokraten nach einer Gesetzesänderung, die das im Grundgesetz verankerte Recht auf politisches Asyl aufgeweicht hätte. [1253] › Hinweis Die konservativen Mitglieder der Koalitionsregierung, allen voran die bayerische CSU, forderten eine Grundgesetzänderung, die das Recht auf Asyl abschaffen sollte.

Nach diversen Treffen hochrangiger Regierungsmitglieder erklärte sich die DDR bereit, die Krise gegen mehrere hundert Millionen DM zusätzlicher Hilfen und einer Reihe weiterer Konzessionen, darunter eine deutliche Erhöhung des zinslosen Kredits für den Handel zwischen Bonn und Ostberlin, zu beenden. [1254] › Hinweis Die Westdeutschen stimmten außerdem zwei Abkommen zu, die von der DDR schon längere Zeit »dringend erwünscht« waren: einer Übereinkunft über Hilfen für den Umweltschutz, mit denen Bonn half, die industrielle Verschmutzung der DDR zu verringern, und einer Vereinbarung für den Technologietransfer, die zu einer lange angestrebten technischen und wissenschaftlichen Zusammenarbeit führte. Lange wurde behauptet, die DDR habe die Krise wirkungsvoll genutzt, um bei ihren diplomatischen Beziehungen mit Moskau ein Druckmittel in der Hand zu haben. [1255] › Hinweis (Fall 26)

Ostdeutschland (AP) – Schweden,
ca. 1984–1985 [gemischt, größtenteils Südostasiaten]; ***Erfolg***

Im Herbst 1985 setzte Ostdeutschland die Strategie der erleichterten »Reise in den Westen« ein, um von Schweden Finanzhilfen zu erhalten. Aus normativen wie auch aus rechtlichen Gründen sah sich die schwedische Regierung gezwungen, einer großen Zahl der Südostasiaten (zumeist Tamilen aus Sri Lanka), denen es – mit ostdeutscher Hilfe – gelungen war, das Land zu erreichen, den Asylstatus zu gewähren. Diese Menschen waren aus einem Land im Kriegszustand geflohen, und es war schwierig, sie zu Wirtschaftsmigranten zu erklären, selbst wenn viele von ihnen es waren. Daher waren die Schweden bestrebt, den Zustrom zu beenden. Als Gegenleistung für nicht näher genannte Hilfen stoppte die DDR den Transit von Asylsuchenden.[1256] › Hinweis (Fall 27)

Libyen (A) – Tunesien, Ägypten und Mauretanien,
1985 [nordafrikanische Gastarbeiter]; ***unklar***

Im September 1985 wies Libyen etwa 100 000 Gastarbeiter in die Nachbarstaaten Tunesien und Ägypten aus. Damals glaubten Beobachter, der libysche Führer Muammar Gaddafi nutze eine ökonomische Notwendigkeit, um eine politische Aussage zu machen. Libyen befand sich mitten in einem Wirtschaftsabschwung (die Einnahmen aus dem Erdöl waren von 22 Milliarden Dollar im Jahr 1981 auf 8–10 Milliarden im Jahr 1985 gefallen[1257] › Hinweis), und es gab ein großes Überangebot an Arbeitskräften, doch Gaddafi wählte Arbeiter aus den Ländern aus, die mit

seinem eigenen Land im Streit lagen – besonders Tunesien, Algerien und Mauretanien. [1258] › Hinweis

Gaddafi erklärte damals unmissverständlich, dass er unzufrieden damit sei, von dem »Vertrag der Brüderlichkeit und Eintracht« zwischen Tunesien, Algerien und Mauretanien ausgeschlossen worden zu sein, und er forderte von Ägypten, seine Beziehungen mit den USA neu zu überdenken. [1259] › Hinweis

Obwohl die Hinweise es nahelegen, genügen sie nicht, um dies als einen echten Fall von versuchter Nötigung zu werten, denn die Ausweisungen dauerten bis weit ins folgende Jahr an und betrafen Arbeiter aus einer Reihe unterschiedlicher Länder. Doch es ist bemerkenswert, dass Libyen nur wenige Jahre später eingeladen wurde, einer wirtschaftlichen und politischen Union beizutreten, der alle fünf Nationen des Maghreb angehörten (Union des Arabischen Maghreb, UMA). [1260] › Hinweis (Fall 28)

Hongkong, ASEAN (O) – inbesondere USA, Großbritannien und Frankreich, 1989–1990, [vietnamesische Bootsflüchtlinge, andere Indochinesen]; *Erfolg*

In den späten 1980er Jahren setzte eine neue Abwanderungswelle aus Vietnam ein, diesmal vom Norden, der seit 1954 unter Kontrolle der Kommunisten stand. Als Reaktion darauf drohte Hongkong, das Prinzip des ersten Asyllandes aufzugeben und alle Vietnamesen auf seinem Gebiet im Schnellverfahren zu repatriieren. Der Plan wurde jedoch aufgegeben, als die USA unerwartet anboten, die Hälfte der nach Hongkong Geflohenen umzusiedeln. Zwar erklärte der Flüchtlingsbeauftragte des amerikanischen Konsulats, der Schritt bedeute keine Abkehr von der geltenden Politik, aber andere Mitarbeiter räumten das Gegenteil ein. [1261] › Hinweis

Die ASEAN-Staaten folgten bald dem Beispiel Hongkongs und drohten erneut, die Indochinesen abzuschieben, auszuweisen oder überhaupt kein Asyl mehr zu gewähren. Es zeigte sich schnell, dass bilaterale Sofortmaßnahmen – wie das Angebot der USA an Hongkong – weder innenpolitisch vertretbar waren noch das wachsende Problem lösen würden. [1262] › Hinweis Deshalb wurde, wie es etwa eine Dekade vorher geschehen war, eine Konferenz einberufen, die diesmal zum ersten vom UNHCR vermittelten umfassenden Aktionsplan (CPA: Comprehensive Action Plan) führte. Danach galten die Eintreffenden nicht als Flüchtlinge *prima facie* [dem ersten Anschein nach], sondern nur als Asylsuchende, die individuell den Flüchtlingsstatus beantragen mussten. Anerkannte Flüchtlinge hatten die Möglichkeit, sich in Drittländern niederzulassen. Die Abgewiesenen sollten in ihre Heimatländer, in erster Linie Vietnam und Laos, zurückgebracht werden. Das UNHCR übernahm die Kosten der Asylbewerber und stellte in den Erstasylländern weitere Hilfen zur Verfügung.

Auch die repatriierten Personen erhielten finanzielle Unterstützung, ebenso die Gemeinden, die sich zu ihrer Aufnahme bereitgefunden hatten. (Im darauffolgenden Jahrzehnt gab das UNHCR in Vietnam mehr als 70 Millionen Dollar aus.) Das Programm war im Großen und Ganzen ein Erfolg, und die noch bestehenden Lager für Indochinesen wurden im Mai 1996 geschlossen. Bis Ende Mai 1998 waren ungefähr 110 000 Bootsflüchtlinge aus den Flüchtlings- und Internierungslagern in den ASEAN-Ländern, Hongkong und Japan nach Vietnam zurückgekehrt. [1263] › Hinweis Die Erstasylländer befreiten sich nicht nur von einem lange

schwelenden Problem, sondern erhielten für ihre Mühen auch finanzielle Hilfen. [1264] › Hinweis (Fall 29)

Vietnam (O) – Sicherheitsrat der Vereinten Nationen/Vereinigte Staaten, Ende der 1980er Jahre (besonders 1989) [vietnamesische Bootsflüchtlinge]; *Erfolg*

Inmitten der Krise von 1989–1990 (Fall 29) nutzte die vietnamesische Regierung die sichtbare Verwundbarkeit der Vereinigten Staaten und ihrer Verbündeten, um sich eine Reihe ökonomischer und diplomatischer Vorteile zu verschaffen. Vietnam machte seine Zusammenarbeit mit dem CPA (siehe Fall 29) und dem Repatriierungsprojekt ausdrücklich von der Bereitschaft des Westens abhängig, Vietnam wieder in die Weltwirtschaft zu integrieren, ihm Zugang zu internationalen Krediten zu verschaffen und die diplomatische Anerkennung besonders vonseiten der Vereinigten Staaten zu gewährleisten. [1265] › Hinweis

Der Internationale Währungsfonds (IWF) gewährte Vietnam im Oktober 1993 wieder erste Kredite, und sowohl die Weltbank als auch die Asiatische Entwicklungsbank schlossen sich an. Im Jahr 1995 hoben die USA das seit zwanzig Jahren bestehende Handelsembargo auf und normalisierten noch

im gleichen Jahr die diplomatischen Beziehungen. Im selben Jahr wurde Vietnam auch in die ASEAN aufgenommen. [1266] › Hinweis

Ein vorwiegend von der Europäischen Union finanziertes Kredit- und Entwicklungsprogramm wurde aufgelegt, das dazu diente, potenzielle Abwanderer in der eigenen Heimat zu verankern und Rückkehrer aus Erstasylländern wieder einzugliedern. Gleichzeitig konnten mehr als eine halbe Million Menschen Vietnam auf legalem Weg verlassen. [1267] › Hinweis In Anbetracht dieser Ergebnisse war Vietnam wohl der größte Gewinner der Krise von 1989. (Fall 30)

Saudi-Arabien (A) – Jemen, 1990 [jemenitische Gastarbeiter]; *Fehlschlag*

Da der Jemen sich geweigert hatte, die saudi-arabische Entscheidung zur Stationierung fremder Truppen – ausgelöst durch Saddam Husseins Besetzung von Kuwait – mitzutragen, kündigten die Saudis am 19. September 1990 an, die jemenitischen Gastarbeiter hätten zwei Monate Zeit, einen Bürgen zu finden, oder sie würden ausgewiesen. Die Regierung des Jemen wurde angeblich von dieser Entscheidung völlig überrascht und war angesichts der heftigen Reaktion der Saudis fassungslos. Nach Ablauf der Frist im November wurden zwischen 650 000 und 800 000 Jemeniten ausgewiesen, was die Bevölkerung des Jemen um mehr als fünf Prozent vergrößerte. Damit versiegten auch die lukrativen Geldüberweisungen (etwa zwei Milliarden Dollar pro Jahr), auf die viele ärmere Jemeniten angewiesen waren. [1268] › Hinweis

In der jemenitischen Regierung begriff man sehr wohl – und in der Presse außerhalb der USA stand es ebenfalls zu lesen –, dass die Saudis diese Forderung in der Erwartung erhoben hatten, der Jemen werde seine Haltung

ändern, die saudische Entscheidung unterstützen und später der Koalition gegen Saddam Hussein beitreten. Doch mit der Ausweisung der Jemeniten verfehlten die Saudis nicht nur das angestrebte Ziel, sie weckten dadurch auch Antipathien gegen Saudi-Arabien und König Fahd.

Im Königreich kam es dadurch zu einem Mangel an Arbeitskräften. Der Schachzug mag auch deshalb fehlgeschlagen sein, weil manche Jemeniten glaubten, die Saudis hätten ein weiteres und noch weniger hinnehmbares Ziel: den Jemen zu zwingen, ein Abkommen zur Beendigung des Grenzstreits in einer Region zu unterschreiben, in der man gerade Ölreserven in Höhe von mehr als einer Milliarde Barrel entdeckt hatte. Auch diese Forderung wurde nicht erfüllt. [1269] › Hinweis (Fall 32)

Israel (AP/O) – Palästinenser, 1990er Jahre [sowjetische Juden]; bisher *Fehlschlag*

Vereinigte Staaten (O) – Israel, 1991–1992 [sowjetische Juden]; *kurzfristiger Teilerfolg*

In einem klaren Fall enteignender, gesteuerter Migration, der gleichzeitig ein Fall von Nötigung zu sein scheint und der sich über die gesamten 1990er Jahre hinzog, erklärte sich Israel zur Aufnahme und Integration von

Juden bereit, die die (ehemalige) Sowjetunion verlassen wollten. Die Neuankömmlinge wurden in umstrittenen Gebieten untergebracht oder in strategisch wichtigen Stadtteilen von Jerusalem, wo sie das demografische Gleichgewicht zwischen Arabern und Juden verändern sollten. Zumindest manche Israelis sahen darin einen ganz klaren Schritt, etwaige Pläne der Palästinenser für die Stadt zu durchkreuzen. Der Bürgermeister von Jerusalem erklärte dazu: »Die Lösung besteht darin, so viele Einwanderer wie möglich in die Stadt zu bringen und sie zu einer überwiegend jüdischen Stadt zu machen, damit sie sich die Idee aus dem Kopf schlagen, dass Jerusalem nicht die Hauptstadt von Israel sein wird.« [1270] › Hinweis Der Zustrom der sowjetischen Juden wurde auf diese Weise angeblich entscheidend für die »Ausweitung und Verfestigung« der territorialen Hegemonie Israels; von manchen wurden sie sogar als »Futter für die Siedlungen« bezeichnet. [1271] › Hinweis Doch bis zum Entstehen dieses Buches haben die Palästinenser ihren Anspruch auf Jerusalem keineswegs aufgegeben.

Im Kontext derselben Einwanderung versuchten die USA ihre finanzielle Unterstützung Israels als Druckmittel gegen den Siedlungsbau einzusetzen. Sie argumentierten, der Bau neuer Siedlungen für die Einwanderer habe nachteilige Folgen für die Friedensverhandlungen im Mittleren Osten. (Der Fall ist etwas ungewöhnlich, weil die USA drohten, Finanzmittel zurückzuhalten, was aber die Situation nur indirekt verschlimmert hätte, anstatt direkt darauf einzuwirken.) Im März 1990 drohte der amerikanische Außenminister James Baker, einen Kredit in Höhe von 400 Millionen Dollar zum Bau von Wohnungen für die Flüchtlinge aus der ehemaligen Sowjetunion zurückzuhalten, falls Israel nicht verspreche, das Geld nicht für den Bau von Häusern in einem der Gebiete zu verwenden, die im Sechstagekrieg von 1967 annektiert worden waren. Doch nach zunehmenden Spannungen lenkte die Regierung Bush ein und erklärte sich am 2. November 1990 bereit, die Mittel freizugeben. [1272] › Hinweis

Im folgenden Jahr stand mehr auf dem Spiel, und das Ergebnis sah ganz anders aus. Die Regierung Bush lehnte die israelische Bitte um einen Kredit in Höhe von 10 Milliarden Dollar zur Ansiedlung sowjetischer Flüchtlinge im Westjordanland ab. Der öffentliche Protest der Arbeiterpartei gegen die

Siedlungspläne und die mit dieser Zurückhaltung einhergehende Annahme, die USA könnten ihre Haltung ändern, mögen sogar eine Rolle beim Sieg der Arbeitspartei über den Likud im Juni 1992 gespielt haben. [1273] › Hinweis Nachdem die Arbeiterpartei die Macht übernommen hatte, wurde der offizielle Siedlungsbau gestoppt, obwohl Siedler auch weiterhin »ungenehmigte Außenposten« errichteten. [1274] › Hinweis (Fall 33 und 34)

Albanien (A) – Italien, 1990–1991 [Albaner]; *Erfolg*

Italien/Europäische Gemeinschaft, August 1991 [Albaner]; *Erfolg*

Im März 1990 setzte ein Massenansturm emigrierender Albaner auf italienische Adria-Häfen ein. Die Regierung und die Bevölkerung Italiens brachten den Flüchtlingen anfangs eine gewisse Sympathie entgegen, doch dieses Gefühl verflüchtigte sich rasch. [1275] › Hinweis Zunächst versuchten die Italiener, arbeitslose Albaner zur Rückkehr in die Heimat zu bewegen; im Gegenzug bot man ihnen 40 Dollar, eine neue Hose und ein T-Shirt an. Als das erfolglos blieb, erklärte die Regierung die Albaner zu Migranten (anstelle von Flüchtlingen) und begann mit ihrer Repatriierung. [1276] › Hinweis Doch dies erwies sich als eine peinliche Maßnahme, die politischen Schaden verursachte, als die europäischen Fernsehstationen »dramatische Szenen von der Flucht der Albaner, ihrer Ankunft und ihrer zwangsweisen Repatriierung« ausstrahlten. [1277] › Hinweis In einem

verzweifelten Versuch, die Krise nach einem Zustrom von ungefähr 20 000 Menschen zu beenden, traf die italienische Regierung im folgenden Monat eine Vereinbarung. Der albanische Präsident Ramiz Alia erklärte sich im Tausch gegen Nahrungsmittelhilfen und Krediten zur Stützung der albanischen Wirtschaft zu strengeren Ausreisekontrollen der eigenen Bevölkerung bereit. Im August 1991 kam die albanische Regierung aber zu dem Schluss, Italien stelle die versprochenen Hilfen zu langsam zur Verfügung, und setzte eine neue Massenabwanderung in Gang. Italien und seine Partner in der EG reagierten darauf mit einem umfangreicheren und schnelleren Paket an Wirtschaftshilfen, und die Krise wurde beendet. [1278] › Hinweis Das soll nicht bedeuten, dass die gesamte Abwanderung gesteuert war – viele Albaner verließen die Heimat aus freien Stücken. Doch als die Regierung in Tirana strengere Ausreisekontrollen einführte, schwächte sich die Krise ab und endete schließlich. (Fall 35 und 36)

Albanien (A) – Griechenland, 1991–1994 [Albaner]; *Erfolg*

Zur gleichen Zeit, als die Abwanderung der Albaner über die Adria einsetzte (Fall 35 und 36), sah sich Griechenland mit einer wachsenden Zahl von Albanern konfrontiert, die die Grenze in der Bergregion überquerten. Griechenland reagierte darauf mit dem Angebot substanzieller Hilfen für das Nachbarland, einschließlich Nahrungsmittelhilfen und Wirtschaftskrediten. Das Programm wurde als Mini-Marshall-Plan bekannt und war insbesondere, wenn auch nicht ausschließlich auf ethnische Griechen ausgerichtet. Allein 1993 erreichten die griechischen Investitionen in Albanien eine Höhe von etwa 44 Millionen Dollar und rangierten direkt hinter den italienischen Investitionen in Höhe von 72 Millionen Dollar. [1279] › Hinweis Im Gegenzug versprach die albanische Regierung, die

Ausreisekontrollen zu verschärfen und die Albaner davon abzuhalten, auf griechisches Gebiet abzuwandern. (Fall 37)

Polen (A) – Vereinigte Staaten/Europäische Gemeinschaft, Frühjahr 1991 [Polen]; *unklar*

Während der ersten italienisch-albanischen Krise (Fall 35) warnte der polnische Präsident Lech Walesa vor einem ähnlichen Migrantenstrom aus seinem Land, wenn der Westen Polen nicht genügend Wirtschaftshilfen und einen Schuldenerlass gewähre. [1280] › Hinweis In der darauffolgenden Woche erklärte Präsident George H. W. Bush, die USA würden Polen 70 Prozent seiner Schulden erlassen; das bedeutete eine Reduzierung von 3,8 Milliarden Dollar auf 1,14 Milliarden Dollar. Gleichzeitig empfahl Bush öffentlich dem Pariser Club der Gläubigerstaaten, über den bereits gebilligten Schuldenerlass in Höhe von 50 Prozent hinauszugehen. [1281] › Hinweis Schließlich schlug Bush auch noch eine privatwirtschaftliche Initiative in Höhe von 45 Millionen Dollar mit einer Laufzeit von zwei Jahren vor, um Investitionen in Ost- und Mitteleuropa zu erleichtern.

Zum jetzigen Zeitpunkt lässt sich nicht mit Sicherheit sagen, ob Bush durch Walesas Drohung zu diesem Schritt getrieben wurde. Doch der Zeitpunkt und die Art des amerikanischen Angebots deuten darauf hin. Es ist auch klar, dass Walesa in einer Zeit, als Polen eine neue Runde harter Sparprogramme zur Verringerung der Inflation bevorstand, innenpolitisch von dem Ergebnis profitierte. [1282] › Hinweis (Fall 38)

Äthiopien (A im umgekehrten Sinne) – Israel, 1991 [Falashas]; *Erfolg*

Im Mai 1991, während der nach dem Sturz des Präsidenten Mengistu Haile Mariam von den USA einberufenen Friedensverhandlungen zwischen Rebellen und der äthiopischen Regierung, forderten und erhielten die Äthiopier mehr als 36 Millionen Dollar, bevor sie den 16 000 Falashas [äthiopische Juden] die Ausreise nach Israel erlaubten und bevor es Fortschritte beim Friedensprozess gab. Im Grunde »hing die Zukunft von 45 Millionen Menschen in der Luft«, bis die Migrantenkrise beigelegt war. [1283] › Hinweis (Fall 39)

Türkei (O) – Vereinigte Staaten, 1991 [hauptsächlich Kurden aus dem Irak]; *Erfolg*

Die Aufstände der Schiiten und der Kurden kurz nach dem Ende des Ersten Golfkriegs lösten ein scharfes Vorgehen gegen die Kurden aus, das zwischen 350 000 und 500 000 Kurden zur Flucht in die Türkei trieb. Die Türken behaupteten damals, die kurdische Massenmigration sei nicht nur eine Folge der irakischen Maßnahmen zur Niederschlagung des Aufstandes, sondern ein bewusster Racheakt der irakischen Führung, weil sich die Türkei während des Krieges der Koalition unter Führung der USA angeschlossen hatte. [1284] › Hinweis Ganz gleich welche Absichten Saddam Hussein verfolgte, nachdem mehrere hunderttausend Kurden auf türkisches

Gebiet gelangt waren – die Türken hatten bereits Probleme mit der eigenen kurdischen Minderheit –, schlossen die Türken ihre Grenzen und verlangten, ihr Bündnispartner, die Vereinigten Staaten, müsse die Verantwortung für die Flüchtlinge übernehmen.

Die Regierung Bush lehnte anfangs die türkischen Forderungen ab und erklärte sich nur zu allgemeinen humanitären Hilfen bereit (hauptsächlich zum Abwurf von Hilfsgütern). Man hoffte, das Problem werde sich von selbst erledigen (d. h., die Kurden würden nach Hause zurückkehren). Diese aber fürchteten weitere Vergeltungsaktionen der Iraker und taten ihnen nicht den Gefallen. Als die Zahl der Vertriebenen weiter anstieg und entlang der abgeriegelten Grenze bis zu eintausend Todesfälle am Tag gemeldet wurden – was die Medien weltweit berichteten –, änderten die USA ihre Haltung.[1285] › Hinweis Trotz Widerstands im Pentagon und im Irak kündigte Washington (gemeinsam mit der britischen Regierung) eine beispiellose humanitäre Intervention an, um im Nordirak einen sicheren Zufluchtsort (und anschließend eine Flugverbotszone) zu errichten. Die Schaffung dieses »sicheren Hafens«, der mit der UN-Resolution 688 autorisiert wurde, war eine bahnbrechende Initiative. Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen autorisierte zum ersten Mal das Eingreifen der UNO in einer humanitären Krise. Damit wich er deutlich von seiner traditionell geringen Bereitschaft ab, die Souveränität eines Mitgliedstaates zu verletzen.

Am Ende bekamen die Türken genau das, was sie verlangten, obwohl ihre Forderungen wahrscheinlich bescheidener waren, als sie hätten sein können, wenn man den Umfang und die Größe der kurdischen Aufstände bedenkt, mit denen die Türken danach beinahe zehn Jahre lang zu kämpfen hatten.[1286] › Hinweis Was die Kurden angeht, so ermöglichte die Intervention einer geschätzten Zahl von eineinhalb Millionen, die in die Türkei (und in den Iran) geflohen waren, die Rückkehr in den Irak, und sie erhielten eine eigene Regierung in einer autonomen Region. (Fall 40)

Jean-Bertrand Aristide aus Haiti (AP) – Vereinigte Staaten, 1992–1994 [Haitianer]; *Erfolg*

In der Zeit zwischen Dezember 1992 und September 1994 griff der exilierte haitianische Präsident Jean-Bertrand Aristide zweimal erfolgreich zur Androhung einer Massenmigration von Haitianern in die USA, um Präsident Clinton Konzessionen abzuringen. Da Clinton im Wahlkampf versprochen hatte, im Falle eines Sieges die Praxis des Schnellverfahrens zur Repatriierung haitianischer Migranten aufzugeben, sah es am Vorabend seines Amtsantritts so aus, als würde ein Zustrom von bis zu 150 000 Haitianern unmittelbar bevorstehen. Clinton war bestrebt, ein solches politisch problematisches Ereignis zu verhindern, und versprach Aristide, er werde aktiv diplomatisch eingreifen, um ihn zurück an die Macht zu bringen, wenn Aristide im Gegenzug bei der Verhinderung einer Migrationswelle behilflich sei. Aristide erklärte sich dazu bereit, und durch die Unterstützung seiner Anhänger in Haiti und seine Appelle an die Haitianer, im Lande zu bleiben, wurde die Krise abgewendet.

Doch als es nach einem Jahr kaum Anzeichen dafür gab, dass Aristide der Rückkehr an die Macht nähergekommen war, ging er in die Offensive. Mit Unterstützung einer Vielzahl von Vertretern des öffentlichen und politischen Lebens zwang er die Regierung Clinton zu einer Reihe von politischen Veränderungen. Dies führte zum Bau neuer Boote in Haiti und zu Vorboten einer neuen Krise. Im Sommer 1994 schien eine neue Massenmigration dicht bevorzustehen. Clinton appellierte von Neuem an Aristide, doch der verweigerte diesmal seine Unterstützung; er ermunterte die Haitianer sogar dazu, sich auf den Weg in die USA zu machen. Mehr als 30 000 taten das auch, bevor die Regierung Clinton eine militärische Intervention startete und im September 1994 Aristide in Port-au-Prince zurück an die Macht brachte. Dieser Nötigungsversuch dauerte länger, als Aristide gehofft und erwartet hatte, doch am Ende war es ein klarer Erfolg. (Siehe Kapitel 4.) (Fall 41)

Bosnier (A/AP) – Sicherheitsrat der Vereinen Nationen, 1992–1995 (besonders 1993–1994) [Bosnier]; *Teilerfolg*

Im Bosnien-Krieg 1992–1995 nutzten muslimische bosnische Truppen (Bosniaken) die eigene vertriebene Bevölkerung aus, um Truppen der NATO und/oder UNO zu einem aktiveren Vorgehen gegen die Serben zu zwingen. [1287] › Hinweis Der Einsatz von Flüchtlingen geschah auf zweierlei Weise: zum einen durch Aktionen, die dazu bestimmt waren, Abwanderungen hervorzurufen und in Westeuropa Ängste vor einer wachsenden Zahl von Asylanten zu wecken; und durch Aktionen, die eine Abwanderung verhinderten und die internationale Empörung sowie den Ruf nach einem entschlossenen Handeln hervorrufen sollten, angesichts der humanitären Folgen des erzwungenen Verbleibens der potenziellen Flüchtlinge. Es wird berichtet, dass die Bosniaken solche Aktionen unternahmen »bis hin zu Offensiven, mit denen sie Hilfslieferungen für die Hungernden in den Enklaven verzögerten, um damit die UNO noch stärker unter Druck zu setzen und die Forderungen nach einem robusteren internationalen Eingreifen lauter werden zu lassen«. [1288] › Hinweis Die bosnischen Truppen fühlten sich in ihrer Rolle als Opfer so sicher, dass sie sogar Waffenstillstandsvereinbarungen brachen und Angriffe starteten, weil sie davon überzeugt waren, dass eine andere Gruppe dafür verantwortlich gemacht würde. [1289] › Hinweis

Im Hinblick auf jene Aktionen, bei denen bewusst die fliehenden Menschengruppen einbezogen wurden, gibt es inzwischen Berichte, nach denen die bosnischen Truppen zum Beispiel die Schutzzone Goradze

vorsätzlich nicht verteidigten, weil sie damit rechneten, dass die humanitären Folgen (sprich: mehr Tote und Flüchtlinge) den Druck auf die NATO verstärken und sie zu einem schärferen Vorgehen veranlassen würden. [1290] › Hinweis Desgleichen hielten im April 1993 Regierungsvertreter ihre eigenen Leute in Srebrenica als Geiseln fest und verweigerten kategorisch die Evakuierung der Zivilisten, wenn die UN nicht zustimmen würde, NATO-Truppen nach Srebrenica zu entsenden, um alle Verwundeten aus dem Gebiet auszufliegen – sowohl Zivilisten als auch Soldaten. [1291] › Hinweis Schließlich griff die NATO ein, doch das Abwarten erwies sich als lang und kostspielig, und es wurde nur teilweise von den migrationsbezogenen Krisen bestimmt, von denen die Bosnier heimgesucht wurden. [1292] › Hinweis (Fall 42)

Polen (O) – Deutschland, 1994 [Polen]; *Erfolg*

Die Bundesregierung erfüllte die Forderung Polens nach einer Entschädigung in Höhe von 76,4 Millionen Dollar für die Rücknahme abgewiesener Asylbewerber, die über Polen nach Deutschland eingereist waren. [1293] › Hinweis (Fall 43)

Kuba (A) – Vereinigte Staaten, 1994 [Kubaner]; *Erfolg*

Im August 1994 beendete Präsident Fidel Castro nach den schlimmsten inneren Unruhen, die Kuba seit Jahrzehnten erlebt hatte, die lange bestehende kubanische Politik, nach der jeder festgenommen wurde, der die Insel über das Meer zu verlassen suchte. Castro machte die USA für die Unruhen verantwortlich und behauptete, sie seien durch Gerüchte von einem von den USA finanzierten Bootstransfer nach Miami ausgelöst worden. Castro forderte: »Entweder ergreifen die USA ernsthafte Maßnahmen, um ihre Küste zu schützen, oder wir werden den Menschen, die das Land verlassen wollen, keine Hindernisse mehr in den Weg legen, und wir werden den Menschen in den USA, die hierher kommen und nach ihren Angehörigen sehen wollen, keine Hindernisse mehr in den Weg legen.« [1294] › Hinweis Diese Einladung in Verbindung mit einer Drohung bildete den Beginn einer schweren, wenn auch kurzen Flüchtlingskrise, in deren Verlauf Zehntausende von der Insel in Richtung Florida flohen.

Die Krise endete ungefähr einen Monat nach der Ankündigung eines beispiellosen Migrationsabkommens zwischen den USA und dem karibischen Inselstaat. Die Vereinbarung markierte den Beginn des Endes der drei Jahrzehnte lang geltenden Politik der Vereinigten Staaten, alle Kubaner als De-facto-Flüchtlinge aufzunehmen. Sie wurden von nun an behandelt wie jede andere Gruppe (zumindest auf dem Papier), die in die USA einreisen wollte. Acht Monate später wurde der Politikwechsel durch ein Anschlussabkommen verfestigt; allerdings wurde die Umsetzung durch eine Vielzahl anderer diplomatischer Probleme erschwert (wie den Abschuss der »Brothers-to-the-Rescue«-Maschine 1996, siehe Kapitel 2.) (Fall 44)

Zaire (O) – westliche Großmächte (besonders USA, Großbritannien, Frankreich, Belgien), Mitte der 1990er Jahre [Hutu-Flüchtlinge aus Ruanda]; *Erfolg*

Nach dem Völkermord in Ruanda im Jahr 1994 und der Machtübernahme durch die von Tutsis beherrschte Ruandische Patriotische Front flohen weit über eine Million Hutus in das benachbarte Zaire. Der Präsident von Zaire, Mobutu Sese Seko, machte deutlich, dass seine Bereitschaft, die Flüchtlinge aufzunehmen, an eine Reihe politischer und finanzieller Konzessionen geknüpft war. Die Aufnahme der Flüchtlinge verschaffte ihm nicht nur ein Druckmittel bei dem Versuch, die neue, von den Tutsi dominierte Regierung zu destabilisieren, sondern auch die Chance auf politische und finanzielle Konzessionen der internationalen Gemeinschaft, allen voran Frankreich, Belgien und die Vereinigten Staaten, die in aller Stille ihren Druck auf Mobutu aufgaben, die Macht abzugeben. [1295] › Hinweis

In den Jahren vor der Krise hatten Frankreich, Belgien und die Vereinigten Staaten Mobutu gedrängt, die Macht an die Opposition abzugeben und freie Wahlen abzuhalten. Nach den Unruhen von 1991 hatte Frankreich seine Hilfen eingestellt und Mobutu sogar ein Visum verweigert. Auch die Vereinigten Staaten hatten starken Druck ausgeübt und »diplomatische Kälte und das Einfrieren von Hilfen eingesetzt, um Mobutu zu Reformen zu drängen, was sich allerdings mit dem Ausbruch der Krise änderte«. [1296] › Hinweis

Die Krise bot Mobutu außerdem die Möglichkeit, »seine internationale Glaubwürdigkeit wiederherzustellen«, indem er von verwundbaren Weltführern erneute Aufmerksamkeit und Respekt verlangte. Wie ein westlicher Diplomat in Zaire sagte, war das Musik in Mobutus Ohren. »Mobutu liegt viel daran, sein Image aufzupolieren. Er will seine

internationale Glaubwürdigkeit wiederherstellen … Das ist seine große Chance.« [1297] › Hinweis

Im August 1995, etwa ein Jahr später, marschierten Truppen aus Zaire in mehrere Flüchtlingslager ein, trieben Familien in Busse und auf Lastwagen und brachten sie über die Grenze nach Ruanda. Im Laufe einer Woche wurden etwa 15 000 Menschen zwangsweise repatriiert. Der UNO-Sicherheitsrat verurteilte das Vorgehen prompt, und Mobutu beendete die Aktion, die Beobachter als diplomatischen Trick bezeichneten. Hätte Mobutu ernsthaft an die Schließung der Lager gedacht, hätte er die Führer der Hutu-Milizen in den Lagern ins Visier genommen, die die Flüchtlinge unterdrückten und bekanntermaßen die Hauptverantwortlichen für die Verhinderung der Repatriierung waren. Und er hätte wohl eine größere und umfangreichere Rückführungsoperation angeordnet. Daher kamen die meisten zu dem Schluss, diese zahlenmäßig begrenzten Ausweisungen seien nur ein geschickter Schachzug, um mehr Geld aus den Geberländern herauszupressen und in Ruanda Panik zu verbreiten. [1298] › Hinweis Diese Strategie war für Mobutu nicht neu, der während des Kalten Krieges Washington mit seinen Forderungen in Geiselhaft genommen und versucht hatte, die USA »auszunehmen«, um mehr Hilfen und Gefälligkeiten zu bekommen. [1299] › Hinweis Es hatte bereits zuvor gewirkt, und es wirkte wieder.

Immerhin ist es möglich, dass Mobutu eine größere Abwanderung vorgeschwebt hatte als die »symbolischen« 15 000, die abgeschoben worden waren. Die internationale Gemeinschaft reagierte zwar empört, doch in Zaire war man überglücklich. Die Bevölkerung war nach einem Jahr der Zerstörung der Umwelt, einem dramatischen Anstieg der Lebensmittelpreise und einer Verbrechenswelle aufgebracht und unterstützte die Abschiebung der Menschen aus Ruanda – notfalls mit Gewalt – rückhaltlos, denn man machte sie für all die Missstände verantwortlich. [1300] › Hinweis Die fehlende Disziplin der zairischen Truppen bedeutete jedoch, dass sie während dieser Operation mehr Zeit mit Plündern und Trinken verbrachten als damit, die Ruander unter Kontrolle zu bekommen. [1301] › Hinweis Wie auch immer, die 15 000 reichten aus, um die erwünschte internationale Reaktion hervorzurufen. Daneben bestärkten

sie auch die Regierung von Ruanda in ihrem Entschluss, Mobutu zu stürzen. Sie unterstützte maßgeblich den nachfolgenden, von Laurent Kabila angeführten Aufstand, der zu Mobutus Entmachtung führte, aber auch einen lang anhaltenden, internationalisierten Bürgerkrieg auslöste. [1302] › Hinweis (Fall 45)

Libyen (A) – Ägypten, Arabische Liga, 1995 [Palästinenser]; *Fehlschlag*

Der libysche Präsident Muammar al-Gaddafi hatte drei Monate mit der Ausweisung von Palästinensern gedroht, und im September 1995 machte er seine Drohung wahr. Er schob 5000 Palästinenser über die Grenze nach Ägypten ab, wo sie dann festsaßen. Gaddafi erklärte, er habe diese Krise ausgelöst, um seiner Unzufriedenheit mit dem vorgelegten Friedensabkommen zwischen Israel und der PLO Ausdruck zu verleihen und eine Überarbeitung anzuregen. Damals sagten einige Diplomaten, Libyen habe die Deportationen möglicherweise auch »benutzt, um sich bei anderen Themen einen größeren Einfluss zu verschaffen«, unter anderem bei der Aufhebung des lähmenden Wirtschaftsembargos. [1303] › Hinweis (Zu Einzelheiten siehe Libyen 2004; Fall 62.) Was immer die wahren Absichten gewesen sein mögen, der Schachzug schlug fehl. Die Regierungen von Israel und Ägypten weigerten sich, die Palästinenser aufzunehmen, die im April 1997 schließlich von Kräften der libyschen Polizei und des Militärs gewaltsam an einen anderen Ort gebracht wurden. [1304] › Hinweis (Fall 46)

Nordkorea (stillschweigend/widerwillig A) – China, Mitte bis Ende der 1990er Jahre [Nordkoreaner]; *Erfolg*

Nordkorea hatte sich Mitte der 1990er Jahre noch immer nicht von den wirtschaftlichen Folgen des Niedergangs und Zerfalls der Sowjetunion erholt, als es von einer Reihe schwerer Hochwasserkatastrophen und Missernten heimgesucht wurde. Pjöngjangs Wirtschaft lag am Boden und war nicht imstande, eine Bevölkerung von 24 Millionen zu ernähren. Als die ökonomischen und humanitären Bedingungen sich immer weiter verschlechterten, wuchsen in den Nachbarstaaten die Ängste vor den Folgen eines möglichen Zusammenbruchs des Regimes. Die Ängste waren so groß, dass es, wie berichtet wird, Gespräche zwischen amerikanischen Diplomaten und Militärberatern aus Südkorea, Japan und China gab, bei denen man beriet, wie man vorgehen solle, wenn eine große Zahl hungriger Menschen die Grenzen überquerte. [1305] › Hinweis

Während der Krise konnte der nordkoreanische Führer Kim Jong Il die Angst seiner Nachbarn – und besonders Chinas – vor einer Massenmigration erfolgreich als Druckmittel einsetzen, um Nahrungsmittel und Wirtschaftshilfen zu erhalten. [1306] › Hinweis Direkte Drohungen, eine Abwanderung in Gang zu setzen, waren nicht nötig; allerdings ist wiederholt behauptet worden, Kim habe in der Tat einige Male damit gedroht. [1307] › Hinweis Die Unsicherheit, dass »niemand wusste, wozu die Einstellung der Hilfen führen würde, weil der Norden eine Reihe von Krisen auslösen könnte«, führte dazu, dass China entschlossen war, alles zu tun, um Nordkoreas Existenz »als ein separater, aber schwacher Staat« zu sichern. [1308] › Hinweis In den 1990er Jahren war Chinas Hilfe grundsätzlich materieller Natur (Nahrungsmittel und Erdöl), doch in den folgenden Jahren

entwickelte sich daraus etwas sehr viel Bedeutsameres (ein diplomatisches Gegengewicht zu den Vereinigten Staaten in der Nuklearfrage). [1309] › Hinweis

China stand mit seiner Hilfe für Nordkorea nicht allein. Zwischen 1994 und 1998 erhielt das Land nach Schätzungen Hilfsleistungen in Höhe von 2 Milliarden Dollar; davon stammten 650 Millionen aus den USA. Doch China war besonders verletzlich und anfällig, und deshalb war es auch besonders willig, Hilfe zu leisten. So lieferte es allein im Jahr 1997 neben anderen Dingen nahezu 800 000 Tonnen Getreide. (Fall 47)

Albanien (A) – Europäische Union/Italien, 1997 [Albaner]; *Erfolg*

Anfang 1997 rief Präsident Sali Serisha nach dem sogenannten Lotterieaufstand, der das Land ins Chaos stürzte, nach einer militärischen Intervention der EU, um die Ordnung wiederherzustellen und eine weitere massive Abwanderung von Albanern zu verhindern. [1310] › Hinweis Der deutsche Kanzler Helmut Kohl erklärte als Sprecher der Europäischen Union, die Unruhen in Albanien seien weitgehend ein innenpolitisches Problem und die Entsendung ausländischer Truppen werde die chaotischen Zustände im Land nicht beenden. [1311] › Hinweis

Doch nachdem die Zahl der Asylsuchenden, die über die Adria kamen, auf über 10 000 angestiegen war, geriet Italien in Panik und brach mit der gemeinsamen Haltung der EU. Am 19. März rief die Regierung den Notstand aus, um mit dem Zustrom fertigzuwerden. Am 25. März, nachdem die Zahl der Albaner in Italien auf über 18 000 angestiegen war, kündigte Italien an, es werde nicht nur keine weiteren Albaner mehr aufnehmen, sondern mit Zustimmung des albanischen Ministerpräsidenten Bahkim Fino

Spezialeinheiten einsetzen (Angehörige der Brigade San Marco – dem italienischen Äquivalent zum Special Air Service, SAS), um den Zustrom zu stoppen und die unerwünschten Albaner nach Tirana zurückzubringen. [1312] › Hinweis

Kurz gesagt, die Europäische Union als Ganzes hatte die Forderungen Albaniens zurückgewiesen, doch Italien machte einseitig Zugeständnisse und begann eine eigene Intervention, der die UNO zustimmte, die aber von den Italienern durchgeführt wurde. [1313] › Hinweis Die Mission hatte im Wesentlichen zwei Ziele: humanitäre Hilfsleistungen sowie Unterstützung der albanischen Regierung bei der »Kontrolle von Unruheherden und der Wiederherstellung der Funktionsfähigkeit staatlicher Einrichtungen«. [1314] › Hinweis Bei den folgenden Wahlen im Juni und Juni wurden Berisha und seine Partei abgewählt, und Anfang August zogen die ausländischen Truppen ab. Obwohl Berisha seine erklärten Ziele erreicht hatte, verlor er dennoch die Macht. Allerdings wurde er relativ schnell wieder aktiv. Im Oktober 1997 wurde er als Vorsitzender der Sozialistischen Partei wiedergewählt und übernahm 2005 als Ministerpräsident erneut die Führung des Landes. (Fall 48)

Türkei (A) – Italien, 1998 [Kurden]; *unklar*

Einigen Quellen zufolge war die Ankunft von 1200 kurdischen Flüchtlingen in Italien Anfang 1998 von der Türkei gesteuert (oder zumindest stillschweigend zugelassen) worden. Die Türkei habe damit versucht, Italien zu einem Wechsel seiner ablehnenden Haltung im Hinblick auf einen EU-Beitritt der Türkei zu bewegen. Andere behaupten, die Türkei habe die Abwanderung begünstigt, um Italien für seine mangelnde Unterstützung in der Zeit davor zu bestrafen. Deutsche Regierungsfunktionäre erklärten dagegen, das wahre Ziel der Abwanderung aus der Türkei sei Deutschland

gewesen, denn die meisten Flüchtlinge äußerten den Wunsch, von Italien sofort nach Deutschland weiterzureisen. [1315] › Hinweis Wenn die Türkei tatsächlich geplant hatte, Druck auf Italien oder Deutschland auszuüben, dann erwies sich ihr Vorgehen als Fehlschlag, aber das zugängliche Beweismaterial ist nicht eindeutig, um den Fall abschließend zu bewerten. [1316] › Hinweis (Fall 49)

Befreiungsarmee des Kosovo (UÇK) – NATO/Sicherheitsrat der Vereinten Nationen, 1998–1999 [Kosovo-Albaner]; *Erfolg*

Nachdem die Rebellen der UÇK zugesehen hatten, wie die pazifistische Bewegung Ibrahim Rugovas, des Führers der Kosovo-Albaner, mit ihren Bemühungen nicht vorankam, während das Nachbarland Bosnien durch den strategischen Einsatz von Gewalt und seiner Opferrolle die Unabhängigkeit erlangt hatte, verstärkte die UÇK ihre Angriffe auf die serbischen Unterdrücker, besonders auf Angehörige von Militär und Polizei. Die UÇK vermutete richtigerweise, dies werde zu einem harten und unverhältnismäßig brutalen Vorgehen der Serben gegen die Zivilbevölkerung führen. [1317] › Hinweis Nach mehreren missglückten Ansätzen gelang es der UÇK, die NATO in ihren Kampf um die Autonomie und letztendlich um die Unabhängigkeit hineinzuziehen. Vor Beginn der NATO-Intervention lebten ungefähr 70 000 Kosovaren im Ausland. Die Bombardierungen führten zu einem noch brutaleren und systematischeren Vorgehen der Serben, und das löste einen Exodus von mehr als 800 000 Kosovo-Albanern aus. Die im Kontext dieser Wanderungsbewegung von Fernsehstationen verbreiteten Schreckensbilder sowie die Ängste und das

Mitgefühl, das sie weckten, verstärkten die Unterstützung der Öffentlichkeit für eine Fortsetzung der Luftangriffe, bis die ethnische Säuberung rückgängig gemacht werden konnte und die serbischen Streitkräfte aus der Provinz vertrieben waren. Der Konflikt endete mit einer Verhandlungslösung im Juni 1999. Nach einer Reihe von Protesten, längeren diplomatischen Rangeleien und mehreren Regierungswechseln in Serbien erhielt der Kosovo im Februar 2008 seine Unabhängigkeit. (Siehe Kapitel 3.) (Fall 50)

Bundesrepublik Jugoslawien (A) – NATO, 1998–1999 [Kosovo-Albaner]; *Fehlschlag*

Nach dem Krieg in Bosnien-Herzegowina von 1992–1995, der mehr als 2 Millionen Flüchtlinge zur Folge hatte, bereitete die Aussicht auf eine neue Flüchtlingswelle vom Balkan den meisten westeuropäischen Staaten ernste Sorgen und rief viel Feindseligkeit hervor. Es gibt Hinweise darauf, dass Slobodan Milošević, der Präsident der Bundesrepublik Jugoslawien, darauf setzte, dass die Ängste der Öffentlichkeit und der Staatsführer vor weiteren Migrantenströmen vom Balkan sowie die Uneinigkeit darüber, ob ein Bombardement eine angemessene Reaktion sei, die Einheit der NATO schwächen und die Allianz davon abhalten würde, ihn wegen seines brutalen Vorgehens gegen die Aufständischen anzugreifen. [1318] › Hinweis
Als diese Strategie fehlschlug und die angedrohten Luftangriffe der NATO begannen, fassten Milošević und seine Führungsmannschaft die Möglichkeit ins Auge, dass die NATO unter dem politischen Druck eines massiven Flüchtlingsstroms und einer andauernden

Bombardierungskampagne zerbrechen würde. [1319] › Hinweis Deshalb schwoll das in den Tagen vor und in den ersten Tagen der NATO-Luftangriffe spärlich fließende Rinnsal von Flüchtlingen schnell auf den Umfang einer humanitären Katastrophe an, die innerhalb weniger Wochen mehr als 800 000 Kosovo-Albaner aus ihrer Heimat vertrieb. Das NATO-Bündnis stand wegen der Krise unter starkem Druck, und eine Zeitlang schien die Gefahr groß, dass es zerbrach, doch das Bündnis hielt durch. [1320] › Hinweis Zudem führten Größe und Umfang des Flüchtlingsstroms sowie eine geschickte Propagandakampagne der NATO, die die Schrecken des Holocaust beschwor und hervorhob, dass nur wenige Vertriebene tatsächlich nach Westeuropa kamen, dazu, dass die Unterstützung für die Operation und für die Kosovo-Albaner im Laufe der Zeit sogar wuchs und nicht abnahm. [1321] › Hinweis Infolgedessen erwies sich Miloševićs Schachzug als Fehlschlag. (Siehe Kapitel 3.) (Fall 51)

Mazedonien (O) – NATO,
April 1999 [Kosovo-Albaner]; *Erfolg*

Mazedonien (O) – NATO,
Mai 1999 [Kosovo-Albaner]; *Erfolg*

Die Entscheidung Mazedoniens, sich im Krieg der NATO gegen Jugoslawien im Frühling 1999 auf die Seite der NATO zu stellen, war von Anfang an mit erkennbaren Risiken verbunden. Sobald die Flüchtlingskrise die Kosten der Kooperation in die Höhe trieb, drohten Schlüsselfiguren der

mazedonischen Führung, die Grenzen gegen einen weiteren Zustrom von Flüchtlingen zu schließen, die Luftangriffe der NATO öffentlich zu kritisieren und den Abzug der NATO-Truppen aus dem Land zu fordern. (Fairerweise muss man sagen, dass mazedonische Medien und Politiker seit Jahren davor gewarnt hatten, dass bei einem Exodus aus dem Kosovo ihre Grenzen geschlossen werden würden. [1322] › Hinweis Doch weder das UNHCR noch die NATO hatte das bei den Planungen berücksichtigt, denn man glaubte weithin, Mazedonien werde sich trotzdem an das Recht der Flüchtlinge auf Aufnahme im ersten Asylland halten.) Als die Zahl der Kosovaren, die an der mazedonischen Grenze auf dem Feld von Blace festsaßen, exponentiell anstieg und Bilder davon weltweit verbreitet wurden, spornte dies die Suche nach einer Lösung stark an. Die NATO war aus zwei Gründen besonders verwundbar. Der Zeitpunkt, an dem die Flüchtlingsbewegung eingesetzt hatte (während der Luftangriffe der NATO, die erklärtermaßen wegen der Kosovo-Albaner unternommen wurden), ließ die Vorstellung entstehen, die NATO müsse die Verantwortung für die Flüchtlinge unternehmen. Zudem wurde zunehmend deutlich, dass die Bombardierungskampagne zumindest kurzfristig zu mehr und nicht weniger Gewaltakten gegen die Kosovo-Albaner geführt hatte. Zweitens widersetzten sich die Flüchtlinge dem Plan des UNHCR, sie von Mazedonien nach Albanien zu bringen, was eine Evakuierung aus dem Gebiet unmöglich gemacht hätte. Kurzum, man betrachtete die NATO als »verantwortlich« für die Krise, und die würde sich nicht einfach in Luft auflösen. [1323] › Hinweis

Innerhalb von Tagen gingen die USA mit gutem Beispiel voran und versprachen Wirtschaftshilfen, Unterstützung beim Bau von Flüchtlingsunterkünften und der Versorgung sowie eine Entlastung durch die Aufnahme eines Teils der Flüchtlinge in westeuropäischen Ländern – die sich zunächst dagegen gewehrt hatten. Die Weltbank bot zudem die erste Tranche eines umfangreichen Hilfsprogramms in Höhe von 40 Millionen Dollar an. [1324] › Hinweis Mazedonien öffnete seine Grenzen wieder, und eine größere Krise war abgewendet.

Doch etwa einen Monat später, am 5. Mai, schloss Mazedonien die Grenzen erneut, nachdem es 350 000 Flüchtlinge aufgenommen hatte. Das

entsprach beinahe 20 Prozent der eigenen Bevölkerung und stellte eine ernste Bedrohung des ethnischen Gleichgewichts dar. [1325] › Hinweis Die Menschenrechtsorganisationen reagierten mit Empörung. Amnesty International veröffentlichte zu dieser Zeit eine Erklärung, in der es hieß: »Die mazedonischen Behörden nehmen die Flüchtlinge, die an seinen Grenzen auf die Einreise warten, in Geiselhaft … Die mazedonischen Behörden scheinen die Grenzen immer wieder zu schließen, damit die Evakuierung der Flüchtlinge beschleunigt wird.« [1326] › Hinweis Das rief auch innerhalb der NATO großen Zorn und Bestürzung hervor. Doch die Evakuierung in westeuropäische Staaten nahm in der Tat Fahrt auf. Am 13. Mai – am selben Tag, als Mazedonien sich zur erneuten Öffnung seiner Grenzen bereit erklärte [1327] › Hinweis – genehmigte die Weltbank einen Kredit in Höhe von 50 Millionen Dollar, der es Mazedonien ermöglichte, sich einer Reihe innerstaatlicher Probleme zuzuwenden, die nicht alle mit der Flüchtlingskrise in Zusammenhang standen; unter anderem »Ausfälle bei den Exporteinnahmen, wachsende Zahlungsbilanzprobleme und außerordentliche öffentliche Ausgaben«. [1328] › Hinweis

Ende 1999 war die Zahl der Flüchtlinge in Mazedonien von dem vorgenannten Höchststand von ungefähr 300 000 bis 350 000 auf ungefähr 17 000 gesunken. Die NATO verringerte ihre Truppenstärke ebenfalls, von 30 000 auf 7000. Außenminister Alexandr Dimitrov rief die internationale Gemeinschaft auf, »zu ihren Versprechen zu stehen und Mazedonien bei der Bewältigung der wirtschaftlichen Probleme zu helfen, die im Zusammenhang mit seiner Kooperation während des Kosovo-Kriegs entstanden sind«. Das Ausbleiben von Fortschritten an dieser Front »legt nahe, dass Mazedonien wegen der Verringerung der Flüchtlingszahlen und nur wenigen neuen Asylbewerbern jetzt weniger Einflussmöglichkeiten hatte als zuvor«. [1329] › Hinweis

Zu Beginn der Krise hatte auch Albanien verlauten lassen, es könne gezwungen sein, den Strom der Kosovo-Flüchtlinge zu blockieren oder zu stoppen, doch es kam zu einer Einigung mit der NATO, ohne diese Drohungen wahr werden zu lassen. [1330] › Hinweis (Fall 52 und 53)

Nauru (O) – Australien,
2001–2003 [gemischt, meist Afghanen und Kurden]; ***Erfolg***

Was zu Beginn eine rein opportunistische Geste zu sein schien, entwickelte sich mit der Zeit zu einer ausgewachsenen und wiederholten monetären Zwangsaktion: Im Herbst 2001 erklärte sich der winzige Inselstaat Nauru (11 000 Bewohner) zur Aufnahme von mehreren hundert afghanischen und kurdischen Asylsuchenden bereit, die in australischen Gewässern abgefangen worden waren. Australien bezahlte die Kosten für Unterbringung und Ernährung und gewährte Entwicklungshilfe in Höhe von 10 Millionen US-Dollar. Dieses 10-Millionen-US-Dollar-Paket verwandelte Nauru im Laufe der nächsten Jahre mithilfe einer Reihe angedrohter (Proto-) Krisen in Einnahmen von über 40 Millionen US-Dollar durch Hilfszahlungen aus der sogenannten Pacific Solution [der Unterbringung von Asylsuchenden auf kleinen Inseln]. Es gelang Australien, die große Mehrheit seiner Asylsuchenden außer Landes unterzubringen und das Problem für die australische – allerdings nicht die internationale – Öffentlichkeit weitgehend unsichtbar zu machen. Nauru wendete so einen Staatsbankrott ab. Bedenkt man, dass die australische Öffentlichkeit in Hinblick auf den Umgang mit Asylbewerbern tief gespalten war, mag das der Regierung als ein geringer Preis erschienen sein.[1331] › Hinweis (Siehe auch Nauru, 2004, Fall 59.) (Fall 54)

Weißrussland (AP) – Europäische Union, 2002 [gemischt]; *Fehlschlag*

Am 13. November 2002 drohte der weißrussische Präsident Aljaksandr Lukaschenka, die Europäische Union mit illegalen Migranten zu überschwemmen, nachdem man ihm gesagt hatte, dass er vermutlich nicht zu dem später im Monat stattfindenden NATO-Gipfel in Prag eingeladen werden würde. [1332] › Hinweis Weißrussland war in der Lage, seine Drohung wahrzumachen, denn damals lebten auf seinem Staatsgebiet ungefähr 150 000 potenzielle Emigranten, darunter auch tschetschenische Flüchtlinge. Doch Lukaschenka beließ es bei der Androhung, obwohl er vom Gipfeltreffen ausgeschlossen blieb und die Diskussionen über einen EU-Beitritt andauerten. [1333] › Hinweis (Fall 55)

Ein Netzwerk von Aktivisten und NGOs – China, Südkorea, 2002–2005 [Nordkoreaner]; *Fehlschläge*

Ungarn öffnete 1989 seine mit Stacheldraht gesicherte Grenze zu Österreich und erlaubte mehreren tausend ostdeutschen Urlaubern die Flucht aus dem Kommunismus. Die Flüchtlingswelle verwandelte sich in eine Flut, die nicht nur den Zusammenbruch der DDR beschleunigte, sondern auch den Fall des Eisernen Vorhangs. Von Anfang 2002 bis 2005 versuchte ein

lockeres Netzwerk von mindestens sieben internationalen Menschenrechtsorganisationen und Nichtregierungsorganisationen dieses osteuropäische Ereignis in Nordostasien zu wiederholen. Das Netzwerk nahm dazu China und Südkorea ins Visier. Als Nahziel wollte man China dahin bringen, dass es flüchtenden Nordkoreanern Schutz bot, anstatt sie zu repatriieren, und von Südkorea erwartete man, dass sie mehr Nordkoreaner aufnahmen. In beiden Fällen stand dahinter die Prämisse, dass ein gastfreundliches Umfeld in den potenziellen Aufnahmeländern eine Flut von Nordkoreanern auslösen würde, die durch ihre Massenflucht vor der politischen Unterdrückung den gleichen Regimekollaps wie in der DDR verursachen würde. [1334] › Hinweis Die Aktivisten versuchten beide Regierungen durch medienwirksame Erstürmungen von Botschaften unter Druck zu setzen. Als dieses Spektakel das Verhalten der Zielländer nicht änderte, unternahmen die Aktivsten den Versuch, die vietnamesische Bootsflüchtlingskrise zu kopieren, und brachten Nordkoreaner in der Hoffnung, sie würden gerettet und man werde ihnen Asyl gewähren, hinaus aufs offene Meer. Auch diese Aktionen riefen nicht die gewünschten Reaktionen hervor, und am Ende erfüllte weder China noch Südkorea die Forderungen der Aktivisten.

Wie teuer die erwartete Rufschädigung wegen des mangelnden Entgegenkommens auch sein mochte, man schätzte die wahrscheinlichen ökonomischen Kosten und politischen Gefahren des Nachgebens als höher ein. Dr. Kim Kihwan, südkoreanischer Sonderbotschafter für Wirtschaftsangelegenheiten, drückte es so aus: »Ein Flüchtlingsstrom verursacht enorme soziale und ökonomische Schwierigkeiten, deshalb müssen wir die Gefahr eines Zusammenbruchs um jeden Preis vermeiden.« [1335] › Hinweis Die Nötigung hatte nicht die erwartete Wirkung, im Gegenteil, sie erwies sich als Bumerang. Während die chinesischen Behörden bei der Mehrheit der Nordkoreaner, die chinesisches Gebiet erreicht hatten, ein Auge zudrückten und zuließen, dass Nichtregierungsorganisationen einigen von ihnen behilflich waren, Asyl in Drittländern zu finden, zwangen die aufsehenerregenden Fluchten und die damit einhergehende öffentliche Aufmerksamkeit China, eine Einrichtung zu schließen, die im Grunde eine funktionierende »Underground Railroad«

(Fluchthelferorganisation) war. Deshalb verschlechterten sich für die meisten Nordkoreaner, die zur Flucht bereit waren, infolge der Aktionen der Aktivisten die Aussichten, das Land zu verlassen. (Siehe Kapitel 5.) (Fall 56 und 57)

Nordkorea (A) – China, 2002–2005 und danach [Nordkoreaner]; *Erfolg*

Während der gesamten Zeit, in der das Netzwerk der Nichtregierungsorganisationen Druck auf China und Südkorea ausübte und indirekt versuchte, das nordkoreanische Regime zu stürzen, machte sich Kim Jong Il gleichzeitig die chinesischen (und südkoreanischen) Ängste vor einem solchen Zusammenbruch Nordkoreas zunutze, um Hilfen und diplomatische Unterstützung zu erhalten. Wie in den 1990er Jahren äußerte Kim Drohungen, um mehr Hilfe zu erhalten. Außerdem nutzte er die Ängste Chinas vor Flüchtlingen aus und motivierte das Land damit, gegen die Forderungen der USA nach einer Beendigung von Kims Nuklearprogramm Widerstand zu leisten. Wie schon in den 1990er Jahren war und ist das für Nordkorea ein heikles Spiel. Eine massive Abwanderung könnte sich als sehr schädlich für China erweisen, aber noch wahrscheinlicher ist, dass sie das Ende für Kims Regime bedeuten würde. Ironischerweise lässt sich in Anlehnung an eine Wendung von Otto von Bismarck sagen: Kim Jong Il hat im Grunde mit Selbstmord gedroht, um dem Tod zu entgehen. (Fall 58)

Nauru (O) – Australien, 2004 (gemischte Gruppen, Süd- und Südwestasiaten, einschließlich Afghanen, Kurden, Iraker, Sri Lanker und Burmesen]; *Erfolg*

Anfang Januar 2004 erklärte der australische Einwanderungsminister Philip Ruddock, Nauru nutze, ganz wie in früheren Jahren (Fall 54), die Not einer kleinen Gruppe von Asylsuchenden, die in einen Hungerstreik getreten waren, aus, um von Australien Geld zu bekommen. Er sagte: »Es geschieht immer wieder, dass Nauru aus seiner Beteiligung an diesen Vereinbarungen so viel wie möglich für sich selbst herausschlagen will. Ich glaube, man muss auf die Kommentare achten, die hin und wieder gemacht werden, um herauszufinden, ob sie selbst Teil einer breiteren Verhandlungsposition sind.« [1336] › Hinweis Nauru wies diesen Vorwurf energisch zurück. Doch als Gegenleistung dafür, dass das kontrovers diskutierte, von Australien finanzierte Flüchtlingslager auf der Insel bis Juni 2005 geöffnet blieb, erklärte Australien sich zu weiterer Entwicklungshilfe in Höhe von 26 Millionen Dollar bereit. Außerdem wurden australische Beamte für die Leitung des Finanzministeriums und der Polizeibehörde entsandt. Australien beendete schließlich kurzerhand seine Anfälligkeit für den durch Nauru ausgeübten Zwang. Im Dezember erklärte der neu gewählte Premierminister Kevin Rudd, Australien werde den letzten der in Nauru internierten Flüchtlinge aus Sri Lanka und Burma (es waren weniger als einhundert) das Bleiberecht einräumen und die Pacific Solution sofort beenden. [1337] › Hinweis Wahrscheinlich war das ein kluger Schritt. Letzten

Endes hatte Australien für die Unterbringung von weniger als 1700 Asylsuchenden und den damit verbundenen Verwaltungsaufwand im Rahmen der Pacific Solution im Laufe von fünf Jahren mehr als eine Milliarde Dollar bezahlt, das sind mehr als 500 000 Dollar pro Asylsuchendem. [1338] › Hinweis (Fall 59)

Haiti (A) – Vereinigte Staaten, 2004 [Haitianer]; *Fehlschlag*

In der Zeit vor Präsident Aristides überstürzter Abreise aus Haiti im Februar 2004 forderte Frankreich offen den Rücktritt Aristides, während die USA nicht eindeutig Stellung bezogen. Zwar warf Außenminister Colin Powell Aristide vor, zu den gewaltsamen Unruhen in Haiti beizutragen, doch er erklärte, die Vereinigten Staaten könnten sich »nicht einem Vorschlag anschließen, der verlangt, dass der gewählte Präsident von Verbrechern und anderen, die das Gesetz nicht achten und schreckliche Gewalt über die Haitianer bringen, aus dem Amt gejagt wird«. [1339] › Hinweis Washington unterstützte öffentlich einen Plan, der es Aristide erlaubt hätte, bis zum Ende seiner Amtszeit zu bleiben, wenn auch mit beträchtlich eingeschränkten Machtbefugnissen, lehnte jedoch die Entsendung von US-Truppen ab, die ihn bis dahin schützen sollten.

Diese relativ wohlwollende Haltung änderte sich jedoch abrupt angesichts der wachsenden Gewalt in Haiti unmittelbar nach Aristides Ankündigung, wahrscheinlich werde es beim Ausbleiben der zuvor erbetenen bewaffneten internationalen Unterstützung zu einer weiteren Migrationskrise kommen. Auf einer Pressekonferenz in Englisch, Kreol, Französisch und Spanisch erklärte Aristide: »Wir brauchen die Anwesenheit der internationalen Gemeinschaft so bald wie möglich. Bedauerlicherweise werden viele Brüder und Schwestern in Port-de-Paix nicht nach Port-au-Prince kommen; sie werden aufs Meer hinausfahren, sie

werden zu Bootsflüchtlingen werden. Wie viele werden sterben, ehe sie Florida erreicht haben? Ich weiß es nicht.« [1340] › Hinweis Unabhängig davon, ob Aristide das als erpresserische Drohung gemeint hatte, es wurde offenbar als solche verstanden. Weniger als 24 Stunden später warnte Präsident George W. Bush die Haitianer vor dem Versuch, der Gewalt und dem Aufruhr zu entfliehen und sich auf den Weg in die USA zu machen. Er sagte, man werde alle Haitianer zurückschicken, die dabei erwischt würden. Gleichzeitig erklärten Mitglieder der Regierung, darunter auch Außenminister Powell, der Rücktritt von Aristide sei »zunehmend eine Möglichkeit und bei den [stattfindenden] Diskussionen mehr als zuvor ein Thema«. [1341] › Hinweis Nur zwei Tage später landete ein Flugzeug aus den USA in Port-au-Prince, um Aristide beim Aufbruch ins neuerliche Exil behilflich zu sein – diesmal in die Zentralafrikanische Republik. (Siehe Kapitel 4.) (Fall 60)

Weißrussland (AP) – Europäische Union, 2004 [gemischt]; *Fehlschlag*

Am 26. Mai 2004 verlangte der weißrussische Präsident Lukaschenka Millionen Euro von Brüssel, um Flüchtlinge an der Einreise in die Europäische Union zu hindern. Und er warnte, falls er das verlangte Geld nicht erhalte, könnte dies die EU-Mitglieder teuer zu stehen kommen. Die führenden Verantwortlichen der EU erfüllten Lukaschenkas Forderungen nicht. Doch sie erklärten sich bereit, bis zu eine halbe Milliarde Euro zur Verstärkung der Sicherheitsmaßnahmen an der Außengrenze der EU zu investieren. Sie richteten mit Frontex auch eine neue Agentur ein, die sich dem Schutz der Außengrenze widmen soll. Damals wurde darauf

hingewiesen, dass Weißrussland »eine besondere Rolle in den Plänen der EU«[1342] › Hinweis spiele. (Fall 61)

Libyen (AP) – Europäische Union, 2004 [gemischt, hauptsächlich Nordafrikaner]; *Erfolg*

Im Oktober 2004 kamen die Außenminister der EU-Staaten überein, alle noch bestehenden Sanktionen gegenüber Libyen aufzuheben. Libyen versprach dafür, die Abwanderung illegaler Migranten von libyschen Häfen nach Westeuropa und insbesondere auf die italienische Insel Lampedusa zu stoppen. Bei den Migranten handelte es sich meist um Nordafrikaner, doch manche kamen aus so weit entfernten Ländern wie Sri Lanka und Bangladesch; auf jeden Fall waren sie nicht willkommen. Dem Beschluss zur Aufhebung der Sanktionen war monatelanger Druck vonseiten Italiens vorausgegangen, an dessen Ufern allein 2004 mehr als 9700 Migranten gelandet waren; Italien hatte damit gedroht, die Sanktionen im Alleingang aufzuheben, wenn die EU sich nicht einstimmig dazu bereit erklärte.[1343] › Hinweis Libyen seinerseits hatte deutlich gemacht, es könne »nicht länger als Küstenwache Europas« fungieren, wenn die Sanktionen nicht aufgehoben würden. Im Gegenzug für seine Zusammenarbeit in der Flüchtlingsfrage erhielt Libyen von der Europäischen Kommission Zusagen für Finanzhilfen.[1344] › Hinweis (Fall 62)

Tschad (A) – Sicherheitsrat der Vereinten Nationen/Internationale Gemeinschaft, 2006 [Darfuris]; *unklar*

Im April 2006 drohte der Präsident des Tschad, Idriss Déby, nach wiederholten Beschuldigungen, der Sudan unterstütze tschadische Rebellen, die in derselben Woche eine Offensive mit dem Ziel seiner Entmachtung begonnen hatten, mit der Ausweisung von 200 000 Sudanesen, die im Osten des Landes Zuflucht gefunden hatten. Déby erklärte, die »internationale Gemeinschaft« (im Grunde der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen) habe bis Juni 2006 Zeit, die Darfur-Krise zu lösen. Komme es nicht dazu, werde er die Flüchtlinge ausweisen. [1345] › Hinweis Nach Gesprächen mit einer Delegation der UNO hinter verschlossenen Türen erklärte Déby sich zur Rücknahme der Drohung bereit. [1346] › Hinweis Zwar ist nicht klar, ob der Tschad dafür eine Gegenleistung erhalten hat – und wenn ja, welche –, doch in den Wochen nach der Drohung kam es (vorübergehend) zu verstärkten Bemühungen, die Krise zu beenden. (Der UNO-Sicherheitsrat kündigte entsprechende Pläne am selben Tag an, als Déby seine Warnung äußerte. Deshalb wäre es weit hergeholt, einen direkten Zusammenhang herzustellen.)

Anfang Mai bereisten Mitglieder der amerikanischen Regierung, darunter auch der stellvertretende Außenminister Robert Zoellick, die Region, und es kam zum erfolgreichen Abschluss eines Friedensabkommens zwischen den wichtigsten Fraktionen der Rebellen und der sudanesischen Regierung (die Kämpfe gingen allerdings noch einige Zeit weiter). Der Tschad und der Sudan unterzeichneten im Juli 2006 ebenfalls ein Abkommen, nach dem sie auf ihrem jeweiligen Territorium keine Rebellengruppen des anderen Staates mehr dulden würden, obwohl sich in der Praxis wenig daran änderte. (Fall 63)

Libyen (AP) – Europäische Union (besonders Italien), 2006 [gemischt, hauptsächlich Nordafrikaner]; ***Teilerfolg***

Im August 2006 stieg die Zahl der ertrunkenen und abgefangenen Migranten zwischen Libyen und Italien erneut an. Italien äußerte den Verdacht, Gaddafi fördere die Abwanderung, um entweder direkt von Italien oder allgemein von der Europäischen Union weitere Finanzhilfen zu erhalten. Zu diesem Vorwurf passte, dass Gaddafi einen Monat später auf einer Konferenz der Afrikanischen Union ankündigte: »Wir werden von Europa zehn Milliarden im Jahr fordern, wenn es wirklich will, dass die Migration nach Europa beendet wird. Europäer, die keine Migranten aufnehmen wollen, sollen entweder nach Amerika auswandern oder Libyen dafür bezahlen, dass es seine Grenzen geschlossen hält.« [1347] › Hinweis

Bis dahin waren die Zahlungen der EU an Libyen wesentlich bescheidener ausgefallen; so zahlte die EU-Kommission Berichten zufolge im Jahr 2005 zwei Milliarden Euro an Libyen dafür, dass es die Flüchtlingsströme von Nordafrika zurückhielt. Gaddafi konnte zumindest einen gewissen Erfolg verzeichnen, da er zusätzliche Mittel erhielt. [1348] › Hinweis Außerdem erscheint die Summe, die er tatsächlich erhielt, im Missverhältnis zu der tatsächlichen Bedrohung zu stehen. Eine Untersuchung der italienischen Polizei kam zu dem Ergebnis, dass 2004 nur vier Prozent der illegalen Migranten in Italien den Weg über das Mittelmeer genommen hatten. [1349] › Hinweis (Fall 64)

zurück zum Inhalt

[1] *Epigraf:* Ein in der Flüchtlingsliteratur häufig zitierter Satz unbekannten Ursprungs. Er findet sich unter anderem bei D. P. Kent: *The Refugee Intellectual: The Americanization of the Immigrants of 1933–1941* (New York: Columbia University, 1953), S. 172, und bei A. J. Sherman: *Island Refugee: Britain and the Refugees from the Third Reich 1933–1939* (London: Elek Books, 1973), S. 13.

Doch diese Entwicklungen halfen zweifellos dabei, die Entscheidung der EU national und international besser zu begründen.

zurück zum Inhalt

[2] Persönliche Gespräche mit Vertretern der EU, Frankfurt, Februar 2005, und im Hauptquartier der Vereinten Nationen in New York im Juni 2005. Siehe auch Sara Hamood: »EU-Libya Cooperation on Migration: A Raw Deal for Refugees and Migrants?«, *Journal of Refugee Studies* 21 (2008): S. 19–42; »EU Lifts Arms Embargo on Libya for Refugee Deal«, *Afrol News*, 11. Oktober 2004, http://www.afrol.com/articles/14503*;* »Immigration: EU to Assist Libya«, *AKI* (Italien), 3. Juni 2005; der Bericht vom Third European Parliament / Libya Interparliamentary Meeting, April 2005.

zurück zum Inhalt

[3] In *Force without War: U. S. Armed Forces as a Political Instrument* (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1978) gehen Barry Blechman und Stephen Kaplan bei Ausübung von diplomatischem Druck von einer Erfolgsrate von 19 Prozent aus; Alexander George und William Simons sprechen in *The Limits of Coercive Diplomacy* (Boulder: Westview Press, 1994) von 29 Prozent; Robert Art und Patrick Cronin geben in *The United States and Coercive Diplomacy* (Washington, D. C.: United States Institute of Peace, 2003), 31 Prozent an; und Todd Sechser nennt in seiner Dissertation an der Stanford University von 2007 – *Winning without a Fight: Power, Reputation, and Compellent Threats in International Crises* – den höchsten Prozentsatz: 37,5 Prozent.

zurück zum Inhalt

[4] Robert A. Pape: *Bombing to Win: Air Power and Coercion in War* (Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1996), S. 21.

zurück zum Inhalt

[5] Zum Beispiel ist die Idee absurd, Albanien könnte Italien oder Griechenland durch Drohungen mit militärischer Gewalt erfolgreich zu etwas zwingen. Doch der albanische Einsatz der Massenmigration über die Adria nach Italien und über das Pindosgebirge nach Griechenland

führte in den 1990er Jahren zu einer Reihe von Konzessionen auf italienischer und griechischer Seite. Für Einzelheiten siehe den Anhang.

zurück zum Inhalt

[6] So sind zum Beispiel jene Menschen, die bei strategischen Bombenangriffen Ziele abgeben, häufig nicht die Führung selbst, sondern Zivilisten, von denen erwartet wird, dass sie auf die Führung Druck ausüben, um die Drohung von noch mehr Leid und eskalierenden Kosten zu beenden.

zurück zum Inhalt

[7] Pape, *Bombing to Win,* S. 21.

zurück zum Inhalt

[8] Robert Putnam: »Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games«, *International Organization* 42 (1988); S. 427–460.

zurück zum Inhalt

[9] Siehe auch den Anhang für weitere Beispiele, in denen totalitäre Staaten das Ziel waren.

zurück zum Inhalt

[10] »Will Belarus Flood Poland with 50,000 Migrants by Christmas?«, *Wprost* (Warschau), 15. Dezember 2002; Robin Shepherd: »Belarus Issues Threat to EU Over Summit«, *Times*, 14. November 2002; »EU Asked for Payment to Stop Refugees«, *Irish Times*, 27. Mai 2004; Volker ter Haseborg: »Radioactive Refuge: Offering Asylum in Chernobyl's No Man's Land«, *Der Spiegel Online*, 11. Oktober 2005, http://www.spiegel.de/international/radioactive-refuge-offering-asylum-in-chernobyl-s-no-man-s-land-a-379727.html.

zurück zum Inhalt

[11] Siehe: »The Polish Plumber«, *Newsweek International Edition*, 7. Oktober 2005.

zurück zum Inhalt

[12] Die Popularität der privaten Grenzpatrouille, deren Mitglieder als Minutemen bekannt sind, ist ein weiterer Hinweis auf die Ängste in den Vereinigten Staaten. Siehe: Deborah W. Meyers: »US Border Enforcement: From Horseback to High-Tech«, *Migration Policy Institute Task*

Force Policy Brief, 7. November 2005, www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?ID=370.

zurück zum Inhalt

[13] Gil Loescher: »Refugee Movements and International Security«, *Adelphi Paper* no. 268, London, International Institute for Strategic Studies, 1992, S. 3.

zurück zum Inhalt

[14] Idean Salehyan and Kristian Gleditsch: »Refugees and the Spread of Civil War«, *International Organization* 60 (2006): S. 335–366.

zurück zum Inhalt

[15] Außerdem berichtete *The Economist* im August 2006, dass der libysche Führer al-Gaddafi allem Anschein nach wieder den Versuch unternahm, die EU durch den Einsatz von Migranten zu erpressen. Siehe: »Sunk: More Boats, More Drownings and Suspicions about Libya's Role«, *Economist,* 24, August 2006. Zu Darfur siehe »Chad: President Threatens to Expel Darfur Refugees as Attacks Surge in Lawless East«, *IRIN*, 14. April 2006. Zu Nordkorea siehe »Kim Yong Il Goes Ballistic«, *Economist,* 6. Juli 2006; Jayshree Bajoria: »The China–North Korea Relationship«, *Council on Foreign Relations Backgrounder*, 18. Juni 2008. *www.cfr.org/publication/11097/chinanorth_korea_relationship.html.*

zurück zum Inhalt

[16] Siehe z.B. auch Margaret E. Keck, Kathryn Sikkink: *Activists beyond Borders: Advocacy in International Politics* (Ithaca, N. Y.: Cornell University Press, 1998); Thomas Risse, Stephen C. Ropp, Kathryn Sikkink (Hrgs.): *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change* (Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1999); Daniel C. Thomas: *The Helsinki Effect*: *International Norms, Human Rights, and the Demise of Communism* (Princeton: Princeton University Press, 2001); Sanjeev Khagram, James V. Riker, Kathryn Sikkink: *Re-structuring World Politics: Transnational Social Movements, Networks and Norms* (Minneapolis: University of Minnesota Press, 2003).

zurück zum Inhalt

[17] Siehe beispielsweise auch Paul Kowert und Jeffrey Legro: »Norms, Identity and Their Limits«, in *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*, Hrgs.: Peter J. Katzenstein (New York: Columbia University Press, 1996). Zu den Arbeiten, die sich aber mit diesen Fragen befassen, gehören Fiona Adamson: »Global Liberalism vs. Political Islam: Competing Ideological Frameworks in International Politics«, *International Studies Review* 7

(2005): S. 547–569; Jeffrey W. Legro, *Cooperation under Fire: Anglo-German Restraint during World War* II (Ithaca, N. Y.: Cornell University Press, 1995).

zurück zum Inhalt

[18] Myron Weiner: »International Emigration: A Political and Economic Assessment«, auf der Konferenz über Bevölkerungsbewegungen zwischen armen und reichen Nationen (Cambridge, Mass., 6.–7. Oktober 1983) vorgestellte Abhandlung, zitiert in Michael Teitelbaum: »Immigration, Refugees, and Foreign Policy«, *International Organization* 38 (1984): S. 447.

zurück zum Inhalt

[19] Michael Teitelbaum: »International Migration: Predicting the Unknowable«, in *Demography and National Security,* Hrsg.: Myron Weiner und Sharon Stanton Russel (New York: Berghahn Books, 2001) S. 26. Siehe auch Alan Dowty: *Close Borders: The Contemporary Assault on the Freedom of Movement* (New Haven: Yale University Press, 1987), Kapitel 5.

zurück zum Inhalt

[20] Ivan Arreguín-Toft, *How the Weak Win Wars: A Theory of Asymmetric Conflict* (Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2005); Gil Merom, *How Democracies Lose Small Wars* (Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2003); Andrew Mack, »Why Big Nations Lose Small Wars: The Politics of Asymmetric Conflict«, *World Politics* 27 (1975), S. 175–200. Siehe auch Stephen Biddle, *Military Power: Explaining Victory and Defeat in Modern Battle* (Princeton: Princeton University Press, 2006).

zurück zum Inhalt

[21] Die direkte Überschneidung mit dem Werk von Arreguín-Toft, dessen Schwerpunkt auf dem Interaktionseffekt der Militärstrategien von Gegnern liegt, ist ebenfalls bemerkenswert, wenn auch begrenzt. Besonders scheinen in beiden Bereichen, dem militärischen und dem nichtmilitärischen, rein materielle Möglichkeiten die Wahl der Politik zu beeinflussen. Doch sie können sich als schlechte Indikatoren des endgültigen Ausgangs erweisen.

zurück zum Inhalt

[22] Merom: *How Democracies Lose Small Wars*, S. 22.

zurück zum Inhalt

[23] Mark Clodfelter: *The Limits of Air Power: The American Bombing of North Vietnam* (New York: Free Press, 1989); Robert Pape: *Bombing to Win*. Siehe auch Allan C. Stam: *Win, Lose or*

Draw: Domestic Politics and the Crucible of War (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1996).

zurück zum Inhalt

[24] Wegen der Eingebundenheit in einen politisch-demokratischen Apparat mit gegenseitiger Kontrolle können kontroverse außenpolitische Entscheidungen eines Politikers zu »Kosten« in Form von internem Prestige- und/oder Machtverlust führen. Das wird im Englischen *audience costs* genannt. [Anm. d. Red.]

zurück zum Inhalt

[25] Zu den Kosten siehe James Fearon: »Domestic Political Audiences and the Escalation of International Disputes«, *American Political Science Review* 88 (1994): 577–592.

zurück zum Inhalt

[26] Ebd.; Alastair Smith: »International Crises and Domestic Politics«, *American Political Science Review* 92 (1998), S. 623–638; Kenneth A. Schultz: *Democracy and Coercive Diplomacy* (New York: Cambridge University Press, 2001); Alexandra Guisinger und Alastair Smith, »Honest Threats: The Interaction of Reputation and Political Institutions in International Crises«, *Journal of Conflict Resolution* 46 (2002), S. 175–200; Bahar Leventoğlu und Ahmer Tarar: »Prenegotiation Public Commitment in Domestic and International Bargaining«, *American Political Science Review* 99 (2005), S. 419–433.

zurück zum Inhalt

[27] Zum Beispiel Bernard Finel und Kristen Lord (Hrsg.) *Power and Conflict in the Age of Transparency:* (New York: Palgrave, 2000), S. 137–180.

zurück zum Inhalt

[28] Siehe beispielsweise auch Michael Tomz: *Reputation and International Cooperation: Sovereign Debt across Three Centuries* (Princeton: Princeton University Press, 2007); Eric Dezenhall und John Weber: *Damage Control: Why Everything You Know about Crisis Management Is Wrong* (New York: Portfolio, 2007); Maureen Mancuso u. a.: *A Question of Ethics: Canadians Speak Out*, 2. Ausg. (Oxford: Oxford University Press, 2007).

zurück zum Inhalt

[29] Siehe zum Beispiel Jeffrey Taliaferro, *»A Pact with the Devil Roundtable*«, H-Diplo/H-Net: Social Sciences Online, 2007.

zurück zum Inhalt

[30] Zum Beispiel erörtere ich in Kapitel 6, dass der erklärtermaßen »grüne« Energiekonzern British Petroleum (BP) wiederholt zur Zielscheibe von Umweltschützern wurde, weil er öffentlich weithin sichtbar eine umweltfreundliche Haltung an den Tag legte, sein Verhalten aber bisweilen dieser Haltung widersprach. Siehe zum Beispiel Darcy Frey: »How Green Is BP?«, *New York Times Sunday Magazine*, 8. December 2002.

zurück zum Inhalt

[31] *Epigraf:* Sicherheitsrat der Vereinten Nationen, 1606. Sitzung, 4. Dezember 1971.

In einer neueren Abhandlung zum Thema Migration wird dies als mögliche Antriebskraft für erzwungene Migration nicht einmal erwähnt. Siehe Heaven Crawley: »Refugees, Asylum-Seekers and Internally Displaced: The Politics of Forced Migration«, in *The Politics of Migration: A Survey,* Hrsg.: Barbara Marshall (London: Routledge, 2006), S. 60–62. Und auf einer Konferenz in Chiang Mai, Thailand, im Januar 2003, sagte ein international bekannter Migrationsforscher zu mir: »Ihre Theorie ist sehr logisch, sehr überzeugend; ich glaube allerdings nicht, dass das jemals geschieht.«

zurück zum Inhalt

[32] Eine eingehendere Erörterung der traditionellen Ansichten zum Auslösen von Krisen durch schwache Mächte ist zu finden bei T. V. Paul: *Asymmetric Conflicts: War Initiation by Weaker Powers* (Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1994), Kapitel 1–2.

zurück zum Inhalt

[33] Da diese Art Zwang nach gängiger Meinung, wenn überhaupt, dann nur selten angewandt wird, verwende ich dies als meine operative Nullhypothese.

zurück zum Inhalt

[34] Da der Schwerpunkt auf strategisch herbeigeführten Bevölkerungsbewegungen liegt, habe ich bei dieser Definition von außen gesteuerte Zu- und Abwanderungen ausgelassen – das heißt solche, die unfreiwillig durch andere politische Maßnahmen in Gang gesetzt wurden (z. B. Menschen, die durch den Bau des Drei-Schluchten-Damms in China aus ihrer Heimat vertrieben wurden) oder durch Konflikte (z. B. die Belgier und Franzosen, die im Ersten Weltkrieg vor der deutschen Offensive flohen). Gleichfalls ausgeschlossen sind Migrationen, die durch eine Politik der Vernachlässigung bewirkt worden sind (z. B. Menschen, die in den frühen 1980er Jahren als Folge der Hungersnot in Äthiopien flohen). Eingeschlossen sind jedoch strategische Repatriierungen und die ungewöhnliche, manchmal aber wirkungsvolle

Situation, in der Menschen aus strategischen Gründen ermutigt werden, in das Territorium eines Herausforderers einzuwandern. (Siehe den Anhang für mehrere mit Zwangsmigration zusammenhängende Fälle.)

zurück zum Inhalt

[35] Siehe den Anhang für Einzelheiten dieser Fälle.

zurück zum Inhalt

[36] Für eine ausführlichere Untersuchung der anderen Kategorien und den Einsatz der strategisch geplanten Migration siehe Kelly M. Greenhill: »Strategic Engineered Migration as a Weapon of War«, *Civil Wars* 10 (2008), S. 6–21.

zurück zum Inhalt

[37] Damals gehörten die meisten Großunternehmen in Uganda Asiaten.

zurück zum Inhalt

[38] Phares Mutibwa: *Uganda since Independence: A Story of Unfulfilled Hopes* (Trenton, N. J.: Africa World Press, 1992); Marc Curtis: *Unpeople: Britain's Secret Human Rights Abuses* (London: Vintage Books, 2004).

zurück zum Inhalt

[39] So versuchte etwa die polnische Exilregierung während des Zweiten Weltkriegs größeren Einfluss auf die Verteilung der Kriegsbeute zu gewinnen, indem sie Menschen, die vor den Angriffen der Nazis flohen, nach England fliehen ließ – offensichtlich nicht der direkteste Fluchtweg –, wo sie in die Kriegsanstrengungen der Alliierten eingebunden wurden. Siehe zum Beispiel Anita Prazmowska: »Polish Refugees as Military Potential: Policy Objectives of the Polish Government in Exile«, in *Refugees in the Age of Total War*, Hrsg.: Anna C. Bramwell (London: Unwin Hyman, 1988), S. 219–232. Siehe auch: Michael R. Marrus: *The Unwanted: European Refugees from the First World War through the Cold War* (Philadelphia: Temple University Press, 2002), S. 284.

zurück zum Inhalt

[40] Ich bediene mich der Definition Legros von Normen als »kollektive Auffassung vom richtigen Verhalten von Akteuren«. Jeffrey Legro: »Which Norms Matter? Revisiting the 'Failure' of Internationalism in World War II«, *International Organization* 51 (1997), S. 33.

zurück zum Inhalt

[41] Arthur Helton, ein Experte für Flüchtlinge und Migration, zitiert in Barbara Crossette: »The Century of Refugees Ends. And Continues«, *New York Times*, 31. Dezember 2000.

zurück zum Inhalt

[42] Es ist möglich, dass autoritäre Staaten routinemäßig als Ziele ausgewählt werden, die Fälle aber unbekannt bleiben, da solche »Gesellschaften« weit weniger transparent sind. Doch bei Fällen, in denen solche Versuche bekannt wurden, zeigte es sich, dass sie selten erfolgreich waren, und das deutet darauf hin, dass solche Staaten seltener als Ziele ausgewählt werden. Siehe die Diskussion über die Schwierigkeiten beim Zugang zu Daten.

zurück zum Inhalt

[43] David Wells Engstrom: *Presidential Decision Making Adrift: The Carter Administration and the Mariel Boatlift* (New York: Rowman and Littlefield, 1998), S. 189.

zurück zum Inhalt

[44] Siehe beispielsweise auch Joe Klein: »Why Not Kill Dictators with Kindness?«, *Time,* 3. März 2003; Stephen Kinzer: »Germans Remember Little Good of Honecker, and Much Evil«, *New York Times*, 31. Mai 1994. Die Ironie besteht natürlich darin, dass das Versagen eines Ziellandes, sein Verhalten der Vergangenheit zu berücksichtigen, seine Fähigkeit, eine künftige Nötigung zu vereiteln oder zu umgehen, erheblich untergraben kann.

zurück zum Inhalt

[45] Zitiert in Robin Shepherd: »Belarus Issues Threat to EU over Summit«, *Times,* 14. November 2002.

zurück zum Inhalt

[46] Lyndon Baines Johnson Library (LBJL), National Security Files of the Special Committee of the National Security Council, Box 11, 12, 13, Refugees Folder: »(Secret) telegram from Ambassador to Jordan, Burns to the Secretary of State«, ca. 31. Juli 1967. Wie der Anhang zeigt, sind solche Fälle keineswegs ungewöhnlich. Es ist möglich, dass ich sie zufälligerweise alle entdeckt habe, doch das Gesetz der Wahrscheinlichkeit legt nahe, dass dies nicht zutrifft.

zurück zum Inhalt

[47] Zitiert in George Borjas, *Heaven's Door: Immigration Policy and the American Economy* (Princeton: Princeton University Press, 1999), S. 3.

zurück zum Inhalt

[48] Zbigniew Brzeziński: *Power and Principle: Memoirs of the National Security Adviser* (New York: Farrar, Straus, Giroux, 1983), S. 407.

zurück zum Inhalt

[49] Siehe zum Beispiel Susanne Schmeidl: »Conflict and Forced Migration: A Quantitative Review, 1964–1995«, in *Global Migrants, Global Refugees: Problems and Solutions*, Hrsg.: Aristide Zolberg und Peter M. Benda (New York: Berghahn Books, 2001), S. 62–94.

zurück zum Inhalt

[50] Es gibt einige erwähnenswerte Ausnahmen. Siehe beispielsweise: Gil Loescher, »Refugee Movements and International Security«, Adelphi Paper no. 268, London, International Institute for Strategic Studies, 1992; Michael Teitelbaum, »Immigration, Refugees, and Foreign Policy«, International Organization 38 (1984): S. 429–450; Myron Weiner, The Global Migration Crisis: Challenge to States and to Human Rights (New York: Harper Collins, 1995). Trotzdem hat niemand diese wichtigen, wenn auch weitgehend deskriptiven, Arbeiten (und andere wie diese) fortgeführt oder erweitert.

zurück zum Inhalt

[51] Siehe beispielsweise: *National Intelligence Council*: »Growing Global Migration and Its Implications for the United States, National Intelligence Estimate 2001–02D, März 2001; der Bericht warnt davor, dass die USA weiterhin anfällig für die Versuche ausländischer Regierungen bleiben, die Drohung von Massenmigrationen als Hebel in bilateralen Beziehungen oder für innenpolitischen Druck einzusetzen. Siehe auch Central Intelligence Agency: *Long-Term Global Demographic Trends: Reshaping the Geopolitical Landscape* (Washington, D. C.: Central Intelligence Agency, 2001).

zurück zum Inhalt

[52] Zum Scheitern der *Pacific Solution* siehe Connie Levett: »Pacific Solution Cost $1 Billion«, *Sydney Morning Herald*, 25. August 2007. Zur Europäischen Union und Weißrussland siehe Volker ter Haseborg: »Flüchtlinge in Weißrussland: Asyl im verstrahlten Niemandsland«, *Der Spiegel Online*, 11. Oktober 2005; zum chinesischen Zaun an der Grenze zu Nordkorea siehe

Norimitsu Onishi: »Tension, Desperation: The China–North Korean Border«, *New York Times*, 22. Oktober 2006.

zurück zum Inhalt

[53] James Brooke: »North Korea Lashes Out at Neighbors and US«, *New York Times*, 19. August 2003; persönliche Gespräche mit Militärangehörigen des U.S. Southern Command (SOUTHCOM) Miami, Fla., im April 2000, und am MIT, Cambridge, Mass., Oktober und November 2001; Sam Dillon: »US Tests Border Plan in Event of Mexico Crisis«, *New York Times*, 8. Dezember 1995.

zurück zum Inhalt

[54] Siehe z. B.: Rory Braumann: »When Suffering Makes a Good Story«, in *Life, Death and Aid: The Medecins Sans Frontieres Report on World Crisis Intervention,* Hrsg.: Medecins Sans Frontieres, S. 135–148 (London: Routledge, 1993); Clifford Bob: *The Marketing of Rebellion: Insurgents, Media and International Activism* (Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2005).

zurück zum Inhalt

[55] Siehe z. B.: Yahia H. Zoubir: »US and Soviet Policies towards France's Struggle with Anticolonial Nationalism in North Africa«, *Canadian Journal of History* 30 (1995): S. 439–466.

zurück zum Inhalt

[56] Bill Frelik, der dem US-Flüchtlingskommittee angehörte, argumentierte: »Die UÇK war nicht in der Lage, einen offenen Kampf zwischen stehenden Heeren zu führen, und benutzte deshalb die Zivilbevölkerung als Teil ihrer Taktik, internationale Unterstützung zu finden und die internationale Gemeinschaft als Verbündete im Kampf gegen Serbien zu gewinnen.« Zitiert in *ADM online: Refugees as Weapons of War*, Dokumentarsendung bei America's Defence Monitor 1999, https://web.archive.org/web/20120418005800/http://www.cdi.org/adm/1306/index.html. Hashim Thaçi, Führer der UÇK, bestätigte ebenfalls, dass den Aufständischen sehr wohl bewusst war: »Jede bewaffnete Aktion von unserer Seite würde Vergeltungsmaßnahmen gegen die Zivilbevölkerung nach sich ziehen. Wir wussten, wir gefährdeten das Leben sehr vieler Zivilisten.« Zitiert in *Moral Combat: NATO at War*, BBC2 special, Sendung vom 12. März 2000, http://news.bbc.co.uk/hi/english/static/events/panorama/transcripts/transcript_12_03_00.txt.

zurück zum Inhalt

[57] Ein albanischer Demonstrant aus dem Kosovo sagte dazu im März 1998, ein Jahr vor Beginn des Bombardements durch die NATO: »Wir müssen viel mehr eigenes Blut vergießen, bevor wir damit rechnen können, dass die Außenwelt es riskiert, sich massiv einzumischen … aber ich sehe nicht, wie wir auf einem anderen Weg unseren Menschen hier ein besseres Leben verschaffen können.« Zitiert in Geoff Kitney: »The Killing Fields of Blackbirds«, *Sydney Morning Herald*, 21. März 1998.

zurück zum Inhalt

[58] Siehe z. B.: Oliver Ramsbotham und Tom Woodhouse, *Humanitarian Intervention in Contemporary Conflict: A Reconceptualization* (Cambridge, UK: Polity, 1996), S. 186. Siehe auch den Anhang.

zurück zum Inhalt

[59] Zitiert in Elisabeth Rosenthal: »More Koreans Give China the Slip, Invading Embassy School«, *New York Times*, 4. September 2002.

zurück zum Inhalt

[60] Für eine Untersuchung eines analogen Phänomens im Nuklearbereich siehe Scott Snyder: *Negotiating on the Edge: North Korean Negotiating Behavior* (Washington, D. C.: U. S. Institute of Peace, 1999), besonders Kapitel 3. Siehe auch Hans Binnendijk: *How Nations Negotiate* (Washington, D. C.: National Defense University, 1987); T. V. Paul: *Asymmetric Conflicts.*

zurück zum Inhalt

[61] Mark Habeeb: *Power and Tactics in International Negotiation: How Weak Nations Bargain with Strong Nations* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1988); Snyder, *Negotiating on the Edge*, S. 43, 71.

zurück zum Inhalt

[62] Snyder: *Negotiating on the Edge*, S. 71.

zurück zum Inhalt

[63] Christopher Mitchell: »Implications«, in *Western Hemisphere Immigration and United States*

Foreign Policy, Hrsg.: Christopher Mitchell (University Park: Pennsylvania State University Press, 1992), S. 298.

zurück zum Inhalt

64 Dies kann von besonderer Bedeutung sein, denn starke Akteure neigen aus zwei Gründen dazu, die Drohungen schwächerer Akteure nicht ernst zu nehmen. Erstens fällt es ihnen häufig schwer zu glauben, dass ihre Gegenspieler Krisen oder Konflikte auslösen werden, die sie in Anbetracht ihrer relativen Möglichkeiten allem Anschein nach mit Sicherheit verlieren werden. Diese Tendenz mag sich weiter dadurch verstärken, dass der Zielstaat die Schwere der Bedrohung unterschätzt, vor denen schwächere Herausforderer stehen, da die anstehenden Fragen dem Zielstaat unbedeutend vorkommen. Und das führt dazu, dass er die Wahrscheinlichkeit der Auslösung einer Krise noch geringer einschätzt. Zweitens, da die Mehrheit der Zielstaaten selbst keine Migrationskrise auslösen würden, neigen sie dazu, entsprechende Drohungen als »irrational« und »verrückt« und folglich auch als unwahrscheinlich abzutun. Siehe Paul: *Asymmetric Conflicts*, S. 17; Alexander George and William Simons: *The Limits of Coercive Diplomacy* (Boulder: Westview Press, 1994).

zurück zum Inhalt

65 So ist es zum Beispiel unter bestimmten Umständen eine Option, einen Krieg zu beginnen, um einer Krise zu begegnen; doch häufig übersteigt der zu erwartende Preis einer Eskalation die volle oder teilweise Erfüllung der Forderungen des Herausforderers. Und wenn der Herausforderer bereits international isoliert ist, können die nichtkriegerischen Methoden, zu denen starke Staaten bei ihrer Reaktion greifen, langsam wirken (Sanktionen) und dadurch in einer Krise als Methode des Gegenzwangs ungeeignet sein. Siehe Daniel Byman and Matthew Waxman: *The Dynamics of Coercion* (Oxford: Oxford University Press, 2002).

zurück zum Inhalt

66 Man bedenke, dass die chinesische Bevölkerung zwischen 1949 und 1979 um 430 Millionen Menschen angewachsen ist.

zurück zum Inhalt

67 Michael W. Doyle: »Liberalism and World Politics«, *American Political Science Review* 80 (1986): S. 1151–1169; Bruce Russett: »Why Democratic Peace?«, in *Debating the Democratic Peace*, Hrsg.: Michael Brown (Cambridge, Mass.: MIT Press, 1996), S. 93.

zurück zum Inhalt

68 James Dao: »U.S. Is Urged to Promote Flow of Refugees from North Korea«, *New York Times*, 11. Dezember 2002.

zurück zum Inhalt

[69] Siehe zum Beispiel das teilweise freigegebene (Geheim-)Telegramm der amerikanischen Botschaft in Berlin (Deputy Commandant Allen Lightner) an den amerikanischen Außenminister: »Refugee Problem May Deter Soviets from Going Ahead with Treaty«, 24.Juli 1961, no. 87, Control No. 15686; »(Secret) Memorandum ›Discontent in East Germany‹«, 18. Juli 1961, S. 3. Beide sind verfügbar durch das Digital National Security Archive (DNSA), www.gwu.edu/~nsarchiv/.

zurück zum Inhalt

[70] Siehe beispielsweise: Presidential Library of Dwight David Eisenhower (DDEL), Papers as President of the United States (Ann Whitman file), Dulles-Herter Series, Box 8, »Department of State, Memorandum of Conversation, December 26, 1956, Subject: Hungarian Refugees«. Auch österreichische Diplomaten warnten davor, dass die Ungarn beim Ausbleiben von Hilfe versuchen könnten, den Kampf gegen die Sowjetunion von österreichischem Territorium aus fortzuführen, und damit das neutrale Land politisch gefährden würden. Johanna Granville: »Of Spies, Refugees and Hostile Propaganda: How Austria Dealt with the Hungarian Crisis of 1956«, *History* 91 (2006): S. 76.

zurück zum Inhalt

[71] Gil Löscher formuliert es so: »Thailand wurde zu einem Frontstaat gegen das expansionistische Vietnam, unterstützte massiv den Widerstand der Khmer und bot Flüchtlingen aus Indochina Zuflucht. Im Gegenzug unterstützen die Vereinigten Staaten Thailand militärisch und Bangkok wurde zum bleibenden Verbündeten auf dem südostasiatischen Festland.« »Refugee Movements and International Security«, S. 35.

zurück zum Inhalt

[72] Fiona Terry: *Condemned to Repeat? The Paradox of Humanitarian Action* (Ithaca, Cornell University Press, 2002), S. 66. Siehe auch Pierre Centlivres and Michelle Centrelives-Demont: »The Afghan Refugees in Pakistan: A Nation in Exile«, *Current Sociology* 36 (1988): S. 73; DNSA, »Draft Memo to the (US) Secretary of Defense, Subject: Your Meeting with President Zia ul-Haq«, 1. Oktober 1986, S. 2.

zurück zum Inhalt

[73] Frédéric Grare: »Afghan Refugees in Pakistan«, in *Refugee Manipulation: War, Politics and the Abuse of Human Suffering*, Hrsg.: Stephen Stedman and Fred Tanner (Washington, D. C.: Brookings Institution, 2003), S. 78.

zurück zum Inhalt

[74] Siehe Paul K. Huth: »Deterrence and International Conflict: Empirical Findings and Theoretical Debates«, *Annual Review of Political Science* 2 (1999): S. 25–48; Gary Clyde Hufbauer, Jeffrey J. Schott, Kimberly Ann Elliott und Barbara Oegg: *Economic Sanctions Reconsidered*, 3. Auflage (Washington, D. C.: Peterson Institute, 2008). Siehe auch Einleitung, Fußnote 3.

zurück zum Inhalt

[75] Siehe James Fearon: »Selection Effects and Deterrence«, *International Interactions* 28 (2000), S. 5–29.

zurück zum Inhalt

[76] Ein solches Ergebnis mag zwar etwas Gutes sein, wenn es sich bei dem Herausforderer zum Beispiel um eine NGO handelt, die ein diktatorisches Regime stürzen will, doch in den meisten Fällen ist es höchst unerwünscht.

zurück zum Inhalt

[77] »Der Bau der Berliner Mauer«, siehe Berliner Website unter *www.berlin.de/mauer/geschichte/index.en.html*.

zurück zum Inhalt

[78] Ein jugoslawischer Journalist hat in einer Diskussion zur jugoslawischen Offensive im Kosovo 1999 gesagt: »Es gab Differenzen zwischen der Polizei und dem Militär. Die Polizei war für die Vertreibung, denn so konnten sie den Leuten das Geld abnehmen. Die Jungs vom Geheimdienst waren dagegen und sagten, das wäre schlecht für uns.« Zitiert in Tim Judah: *Kosovo: War and Revenge* (New Haven: Yale University Press, 2000), S. 241–242. Siehe auch John Mueller: »The Banality of ‘Ethnic War’«, in *International Security* 25 (2000): S. 42–70.

zurück zum Inhalt

[79] Thomas Schelling: *Arms and Influence* (New Haven: Yale University Press, 1966), S. 89.

zurück zum Inhalt

[80] Ein amerikanischer Soldat, der am Transport von Vietnamesen in den Süden beteiligt war, sagte dazu: »Was würde passieren, wenn Südvietnam fällt? … Es mag richtig oder falsch sein,

aber wir haben diesen Menschen und der Welt gegenüber erklärt, dass wir ihre Flucht in die Freiheit unterstützen und uns daran beteiligen. Deshalb sind wir moralisch eine langfristige Verpflichtung eingegangen. Selbst politisch dürfen wir im Fernen Osten nicht unser Gesicht verlieren, indem wir diese Menschen verraten.« Zitiert in Ronald B. Frankum jr.: *Operation Passage to Freedom: The United States Navy in Vietnam, 1954–1955* (Lubbock: Texas Tech University Press, 2007), S. 207. Siehe auch Kathryn C. Statler: *Replacing France: The Origins of American Intervention in Vietnam* (Lexington: Kentucky University Press, 2007), S. 152.

zurück zum Inhalt

[81] Siehe Sarah Kenyon Lischer: *Dangerous Sanctuaries: Refugee Camps, Civil War and the Dilemmas of Humanitarian Aid* (Ithaca, N. Y.: Cornell University Press, 2005), 4. Kapitel.

zurück zum Inhalt

[82] Byman and Waxman: *Dynamics of Coercion*, S. 50.

zurück zum Inhalt

[83] Für eine interessante Diskussion darüber, wie eine vergleichbare Logik Staaten dazu bringen kann, im Krieg Zivilisten zu Zielscheiben zu machen, siehe Alexander B. Downes: *Targeting Civilians in Wartime* (Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 2008).

zurück zum Inhalt

[84] »Die Hoffnung dabei ist, dass die Regierung nachgeben wird oder dass die Bevölkerung rebelliert«. Robert A. Pape: *Bombing to Win: Air Power and Coercion in War* (Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1996), S. 21.

zurück zum Inhalt

[85] Siehe Robert Putnam: »Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-level Games«, *International Organization* 42 (1988): S. 427–460; John S. Odell: »International Threats and Internal Politics: Brazil, the European Community and the United States, 1985–1987«, in *Double Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics,* Hrsg.: Peter B. Evans, Harold K. Jacobson und Robert D. Putnam (Berkeley: University of California Press, 1993).

zurück zum Inhalt

[86] Byman and Waxman: *Dynamics of Coercion*, S. 37–38.

zurück zum Inhalt

[87] Siehe beispielsweise auch Karen Jacobsen: »Factors Influencing the Policy Responses of Host Governments to Mass Refugee Influxes«, in *International Migration Review* 30 (1996), S. 655–678.

zurück zum Inhalt

[88] Cheryl Benard: »Politics and the Refugee Experience«, *Political Science Quarterly* 101 (1986), S. 623–624.

zurück zum Inhalt

[89] William Drozdiak: »UN Force Resolution Dangerous, Yemen Says; Bush Urged to Send Envoy to Meet Iraqis«, *Washington Post,* 26. November 1990.

zurück zum Inhalt

[90] Ein Vertriebener berichtete, wie ihn die saudische Polizei befragte: »Bist du für oder gegen uns?« Als er erwiderte, er wisse nicht viel über die Golfkrise, sagte man zu ihm: »Geh zurück in dein Land, und wenn du herausgefunden hast, auf welcher Seite du stehst, komm zurück und sag es uns.« Patrick Cockburn: »Crisis in the Gulf: Immigrant Yemenis Incur Saudis' Wrath«, *Independent*, 24. November 1990.

zurück zum Inhalt

[91] Man denke beispielsweise an die erste, bestürzend schwache Reaktion der USA auf den Hurrikan Katrina.

zurück zum Inhalt

[92] In einem solchen Fall zahlte Israel angeblich 2000 Dollar für jeden der ٠٠٠ ١٦ Falaschen, die es nach dem Sturz von Mengistu 1991 aus Äthiopien evakuierte. Siehe Fall 39 im Anhang.

zurück zum Inhalt

[93] Putnam: »*Diplomacy and Domestic Politics*«, S. 444.

zurück zum Inhalt

[94] Marc R. Rosenblum: »Immigration and U.S. National Interests«, in *Immigration Policy and Security: U.S., European and Commonwealth Perspectives*, Hrsg.: Terry E. Givens, Gary P. Freeman und David L. Leal (London: Routledge, 2008), S. 15.

zurück zum Inhalt

[95] Das stimmt mit Richard Ullmans Definition einer Bedrohung der nationalen Sicherheit überein als einer »Aktion oder Folge von Ereignissen, die (1) die Lebensqualität der Bewohner des Staates dramatisch und relativ schnell zu verschlechtern droht oder (2) die politischen Entscheidungsbereiche der Regierung eines Staates oder privater, nichtstaatlicher Einheiten (Personen, Gruppen, Unternehmen) im Staat einzuengen droht«. »Redefining Security«, *International Security* 8 (1983), S. 19.

zurück zum Inhalt

[96] Siehe Rogers Smith: *Civic Ideals: Conflicting Visions of Citizenship in US History* (New Haven: Yale University Press, 1997), S. 101 und Kapitel 11.

zurück zum Inhalt

[97] Victor H. Palmieri, ehemaliger Sonderbotschafter und US-Koordinator für Flüchtlingsangelegenheiten, zitiert in Mary M. Kritz (Hrsg.): *US Immigration and Refugee Policy, Global and Domestic Issues* (Toronto: D. C. Heath and Company, 1983), S. xi.

zurück zum Inhalt

[98] Christian Joppke: *Immigration and the Nation State: The United States, Germany and Great Britain* (Oxford: Oxford University Press, 1999), S. 64; Siehe auch Hermann Kurthen: »Germany at the Crossroads: National Identity and the Challenges of Immigration«, *International Migration Review* 29 (1995); Philip Martin, »Germany: Reluctant Land of Immigration«, in *Controlling Immigration: A Global Perspective*, Hrsg.: Wayne Cornelius, Philip Martin und James Hollifield (Stanford: Stanford University Press, 1994), S. 189–226.

zurück zum Inhalt

[99] Doug Struck: »In Japan, U. S. Expat Fights the Yankee Way«, *Washington Post*, 5. Juli 2003.

zurück zum Inhalt

[100] Tony Kushner und Katherine Knox: *Refugees in an Age of Genocide: Global, National and Local Responses* (London: Routledge, 1999), S. 408. Siehe auch Rosenblum: »Immigration and U.S. National Interests«, S. 16–18.

zurück zum Inhalt

[101] Anne Karpf: »We've Been Here Before«, *Guardian*, 8. Juni 2002.

zurück zum Inhalt

[102] Mark Mazower: *The Dark Continent: Europe's Twentieth Century* (New York: Knopf, 1998). Siehe auch Robert Mandel: »Perceived Security Threat and the Global Refugee Crisis«, in *Armed Forces and Society* 24 (1997), S. 77–103; Human Rights Watch, »Stemming the Flow: Abuses against Migrants, Asylum Seekers and Refugees«, 2006, *https://www.hrw.org/report/2006/09/12/stemming-flow/abuses-against-migrants-asylum-seekers-and-refugees.*

zurück zum Inhalt

[103] Kyle Grayson und David Dewitt: »Global Demography and Foreign Policy: A Literature Brief and Call for Research«, *York Centre for International and Security Studies Working Paper* no. 24, York University, Toronto, 2003, S. 9. Siehe auch Samuel Huntington: *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order* (New York: Simon and Schuster, 1996); dt. Ausgabe *Kampf der Kulturen: Die Neugestaltung der Weltpolitik im 21. Jahrhundert* (Europa Verlag: Wien, Hamburg, 1966); Huntington: *Who Are We? The Challenges to America's National Identity* (New York: Simon and Schuster, 2004); dt. Ausg.: *Who Are We? Die Krise der amerikanischen Identität* (Europa Verlag: Hamburg, Wien 2004); Robert Kaplan: »The Coming Anarchy«, *Atlantic Monthly* (Februar 1994).

zurück zum Inhalt

[104] Ole Holsti: *Public Opinion and American Foreign Policy* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1996), 193 f.; Joppke: *Immigration and the Nation State*, Kapitel 5–7.

zurück zum Inhalt

[105] Chicago Council on Foreign Relations: »2004 Global Views Survey«, Chicago, 2004, Kapitel 4, S. 49 f.

zurück zum Inhalt

[106] Chicago Council on Global Affairs: »American Attitudes on US Foreign Policy«, 22. September 2008, https://web.archive.org/web/20120610063349/http://www.thechicagocouncil.org/UserFiles/File/POS_Topline%20Reports/POS%202008/2008%20Public%20Opinion_Foreign%20Policy.pdf.

zurück zum Inhalt

[107] Eurobarometer, »Racism and Xenophobia in Europe«, Opinion Poll 47.1, special report no. 113, Luxembourg, 18.–19. Dezember 1997, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_113_en.pdf.

zurück zum Inhalt

[108] Ebd., S. 5–6.

zurück zum Inhalt

[109] Europäische Kommission: »National Report, Executive Summary: Germany«, Standard Eurobarometer 68, 2007, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb68/eb68_de_exec.pdf.

zurück zum Inhalt

[110] Tommy Grandell: »In Sweden, A Growing Tide against Admitting More Refugees«, *Associated Press*, 13. June 2003.

zurück zum Inhalt

[111] Pew Global Attitudes Project: »World Publics Welcome Global Trade — But Not Immigration«, Oktober 2007, http://pewglobal.org/reports/display.php?ReportID=258.

zurück zum Inhalt

[112] »Even Migrants Say Netherlands Is Full«, *Expatica,* 24. Oktober 2003, www.expatica.com/index.asp?pad=2,18,&item_id=35222.

zurück zum Inhalt

[113] Nur die Südkoreaner votierten dagegen (zu 78 Prozent); Pew Global Attitudes Project: »World Publics Welcome Global Trade«.

zurück zum Inhalt

[114] Tatsächlich betrachtet der ehemalige Premierminister seine stringente Migrations- und Einwanderungspolitik als einen der Faktoren, die ihn populär gemacht und für mehr als elf Jahre im Amt gehalten haben. Persönliches Gespräch mit John Howard, dem ehemaligen Premierminister von Australien, März 2008.

zurück zum Inhalt

[115] Es handelte sich um den Politiker Winston Peters; er warnte vor einer »Invasion der Immigranten, die Neuseeland zu einer ›asiatischen Kolonie‹ machen würde«, und beklagte, dass »islamische Extremisten ins Land gelassen« wurden. »Peters Is NZ's New Foreign Minister«, *Sydney Morning Herald*, 17. Oktober 2005.

zurück zum Inhalt

[116] Oliver Cromwell Cox: *Caste, Class, and Race: A Study in Social Dynamics* (Garden City, N. Y.: Doubleday, 1948), zitiert in Andrew Bell-Fialkoff: *Ethnic Cleansing* (New York: St. Martin's Griffin Press, 1999), S. 48.

zurück zum Inhalt

[117] Robert meint dazu, was eine Bedrohung darstellt, liegt in ihrer Wahrnehmung. Selbst wenn eine »Antizipation von Nachteilen«, um einen Begriff von Klaus Knorr zu benutzen, nicht gerechtfertigt ist, so können die Auswirkungen der Antizipation von Nachteilen die gleichen sein. *Perception and Misperception in International Politics* (Princeton: Princeton University Press, 1976), S. 28–31, S. 372–378. Für die Definition einer Bedrohung der »Antizipation von Nachteilen« siehe Klaus Knorr (Hrsg.): *Historical Dimensions of National Security Problems* (Lawrence, Kans).

zurück zum Inhalt

[118] Mancur Olson: *The Logic of Collective Action: Public Good and the Theory of Groups* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1971). Siehe auch Jeannette Money: *Fences and Neighbors: The Political Geography of Immigration Control* (Ithaca, N. Y.: Cornell University Press, 2001); Deutsche Bank Research: »Rise in Anti-immigration Sentiments in the United States«, Frankfurt Voice Demography Special, 30. Juli 2002, S. 1–8; Peter H. Schuck,

»Immigration Law and the Problem of Community«, in *Clamor at the Gates: The New American Immigration,* Hrsg.: Nathan Glazer (San Francisco: Institute for Contemporary Studies, 1985), S. 285–307.

zurück zum Inhalt

[119] Jumana Farouky: »The Many Faces of Europe«, *Time,* 15. Februar 2007.

zurück zum Inhalt

[120] Obwohl solche Entscheidungen juristisch angefochten werden können.

zurück zum Inhalt

[121] Kushner and Knox: *Refugees in an Age of Genocide;* Arthur D. Morse: *While Six Million Died: A Chronicle of American Apathy* (New York: Random House, 1967), S. 41; Herbert Druks: *The Failure to Rescue* (New York: Robert Speller and Sons, 1977), Kapitel 1.

zurück zum Inhalt

[122] Siehe zum Beispiel Martin Baldwin-Edwards and Martin A. Schain: »The Politics of Immigration in Western Europe: Introduction«, *West European Politics* 17 (1994), S. 1–16; Loescher: »Refugee Movements and International Security«; Tony Smith: *Foreign Attachments: The Power of Ethnic Groups in the Making of American Foreign Policy* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 2000); Joppke: *Immigration and the Nation State.* Joppke legt überzeugend dar, dass die unterschiedlichen »moralischen Verpflichtungen von Staaten gegenüber bestimmten Immigrantengruppen maßgebliche und unterschiedliche Wirkungen auf ihr politisches Handeln im Hinblick auf Angehörige dieser und anderer Gruppen haben«.

zurück zum Inhalt

[123] Zitiert in Sheryl Gay Stolberg: »Getting Religion on AIDS«, *New York Times,* 2. Februar 2003.

zurück zum Inhalt

[124] Siehe Margaret E. Keck und Kathryn Sikkink: *Activists beyond Borders: Advocacy in International Politics* (Ithaca, N. Y.: Cornell University Press, 1998), Kapitel 4.

zurück zum Inhalt

125 Darren Hawkins: »Human Rights Norms and Networks in Authoritarian Chile«, in *Restructuring World Politics: Transnational Social Movements, Networks, and Norms,* Hrsg.: Sanjeev Khagram, James V. Riker und Kathryn Sikkink (Minneapolis: University of Minnesota Press, 2002), S. 47.

zurück zum Inhalt

126 Robert W. McElroy: *Morality and American Foreign Policy* (Princeton: Princeton University Press, 1992).

zurück zum Inhalt

127 Siehe William Quandt: »The Electoral Cycle and the Conduct of Foreign Policy«, *Political Science Quarterly* 101 (1986): S. 826–837; John H. Aldrich und John L. Sullivan: »Foreign Affairs and Issue Voting: Do Presidential Candidates 'Waltz before a Blind Audience'?" *American Political Science Review* 83 (1989): S. 123–141; Alexander George: »Domestic Constraints on Regime Change in US Foreign Policy: The Need for Policy Legitimacy«, in *Change in the International System,* Hrsg.: Ole Holsti (Boulder: Westview Press, 1980) S. 235.

zurück zum Inhalt

128 McElroy: *Morality and American Foreign Policy,* S. 44–45

zurück zum Inhalt

129 David Martin: »Effects of International Law on Migration Policy and Practice: The Uses of Hypocrisy«, *International Migration Review* 23 (1989): S. 553–554.

zurück zum Inhalt

130 Das Recht, wegen Verfolgung Asyl zu suchen und zu genießen, ist im Artikel 14 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte aus dem Jahre 1948 verankert. Die Flüchtlingskonvention von 1951 und das Protokoll von 1967 definieren, wer Flüchtlinge sind, und geben ihnen Rechte im Aufnahmeland. Die stärkste Einschränkung der staatlichen Ermessensfreiheit ist das Prinzip der *Nichtzurückweisung* (verankert in Artikel 33 der Konvention von 1951), das festlegt, dass Flüchtlinge außer in bestimmten speziellen und außergewöhnlichen Fällen nicht in Gebiete zurückgebracht werden dürfen, wo ihr »Leben oder ihre Freiheit« in Gefahr sein könnte.

zurück zum Inhalt

[131] Martin: »Effects of International Law«, S. 554 f.

zurück zum Inhalt

[132] McElroy: *Morality and American Foreign Policy,* S. 45.

zurück zum Inhalt

[133] Siehe zum Beispiel auch Silvia Pedraza: *Political Disaffection in Cuba's Revolution and Exodus* (New York: Cambridge University Press, 2007).

zurück zum Inhalt

[134] Chicago Council on Foreign Relations: »2004 Global Views Survey«, Kapitel, S. 49–50. Siehe auch *MORI Social Research Institute for Migration Watch UK:* »British Views on Immigration«, Report, 10. Februar 2003.

zurück zum Inhalt

[135] »Incident at Baie du Mesle«, *Time*, 11. Juli 1994.

zurück zum Inhalt

[136] Frank Johnson: »East Germans' Refugee Ploy Upsets the West«, *Times,* 26. Juli 1986; Rupert Cornwell: »Bonn Takes Steps to Stem Flood Of Refugees«, *Financial Times,* 28. August 1986.

zurück zum Inhalt

[137] »Bonn, Feeling Pressure of Voters, Is Trying to Curb Refugee Influx«, *New York Times,* 24. August 1986. Siehe auch Anhang, Fall 26.

zurück zum Inhalt

[138] Lawrence Freedman: »Strategic Coercion«, in *Strategic Coercion: Concepts and Cases,* Hrsg.: Lawrence Freedman (Oxford: Oxford University Press, 1998), S. 29.

zurück zum Inhalt

[139] Siehe beispielsweise Kenneth Shepsle und Barry Weingast: »Uncovered Sets and Sophisticated Voting Outcomes with Implications for Agenda Institutions«, *American Journal of Political Science* 28 (1984), S. 49–74.

zurück zum Inhalt

[140] Siehe zum Beispiel Byman and Waxman: *Dynamics of Coercion.*

zurück zum Inhalt

[141] Andrew Mack: »Why Big Nations Lose Small Wars: The Politics of Asymmetric Conflict«, *World Politics* 27 (1975), S. 187.

zurück zum Inhalt

[142] Siehe beispielsweise Judith Kelley: »Who Keeps International Commitments and Why? The International Criminal Court and Bilateral Nonsurrender Agreements«, *American Political Science Review* 101 (2007), S. 573–589.

zurück zum Inhalt

[143] Olson: *Logic of Collective Action,* Kapitel 1. Siehe auch (allerdings liegt der Schwerpunkt hier mehr auf der langfristigen Politikgestaltung als auf Krisenstrategien) Gary P. Freeman: »National Models, Policy Types, and the Politics of Immigration in Liberal Democracies«, *West European Politics* 29 (2006), S. 227–247.

zurück zum Inhalt

[144] Umgekehrt muss in solchen Fällen natürlich nur ein Lager beschwichtigt werden, um das Ziel in die relative Sicherheit von Quadrant 2 zu bringen.

zurück zum Inhalt

[145] Doch angesichts der geografischen, zeitlichen und sprachlichen Einschränkungen und Begrenztheiten können diese Daten nicht exakt verglichen werden.

zurück zum Inhalt

[146] Suzanne Dovi: »Making the World Safe for Hypocrisy«, *Polity* 34 (2001), S. 10.

zurück zum Inhalt

[147] Keck and Sikkink: *Activists beyond Borders,* S. 24.

zurück zum Inhalt

[148] Siehe zum Beispiel auch Martin: »Effects of International Law«, S. 547–578; Keck und Sikkink: *Activists beyond Borders;* Frank Schimmelfennig: »The Community Trap: Norms, Rhetorical Action, and the Eastern Enlargement of the European Union«, *International Organization* 55 (2001), S. 47–80.

zurück zum Inhalt

[149] Zitiert in Johnson: »East Germans' Ploy Upsets the West«.

zurück zum Inhalt

[150] In der Tat machen vielleicht die verantwortlichen politischen Führer, die fürchten, anfällig für Anschuldigungen der Heuchelei zu werden, präventiv Konzessionen, um Krisen vor ihrem Ausbruch zu verhindern. So hat Präsident Ronald Reagan, der vorher Jimmy Carter wegen seines Umgangs mit der unkontrollierten Zuwanderung aus Haiti kritisiert hatte, bald nach seinem Amtsantritt 1981 Baby Doc Duvalier in Haiti Konzessionen angeboten, um zu verhindern, dass er einer ähnlichen Kritik ausgesetzt wäre (siehe Kapitel 4).

zurück zum Inhalt

[151] *Fallenstellen* wird traditionell definiert als die Aktion eines Angehörigen der Exekutive, der eine Person zu einer Straftat verleitet, die diese Person sonst nicht oder *wahrscheinlich nicht* begangen hätte.

zurück zum Inhalt

[152] Dies liegt daran: Wenn normenverletzende Akteure sich an lokale Nichtregierungsorganisationen richten, können diese Organisationen transnationale Netzwerke aktivieren, deren Mitglieder dann die eigenen Staaten unter Druck setzen (und wenn nötig) andere Organisationen, die ihrerseits Druck auf Zielstaaten ausüben. Keck and Sikkink: *Activists beyond Borders,* S. 13.

zurück zum Inhalt

[153] Michael Ignatieff: »Mythical Hordes in a Lurid Fantasyland«, *Observer,* 13. Oktober 1991.

zurück zum Inhalt

[154] Zur politischen Signifikanz der Definition von Gruppen als legitime oder illegitime Migranten siehe Lina Newton: »'It's Not a Question of Being Anti-Immigration': Categories of Deservedness in Immigration Policy Making«, in *Deserving and Entitled: Social Constructions and Public Policy,* Hrsg.: Anne L. Schneider und Helen M. Ingram (Albany: SUNY Press, 2005), insbesondere S. 147–167.

zurück zum Inhalt

[155] Benard: »Politics and the Refugee Experience«, S. 621.

zurück zum Inhalt

[156] Rupert Cornwell: »A Good Time Not to Say 'I Told You So'«, *Independent,* 8. January 1998.

zurück zum Inhalt

[157] Siehe beispielsweise Lina Newton: *Illegal, Alien or Immigrant: The Politics of Immigration Reform* (New York: New York University Press, 2008); Frank R. Baumgartner und Bryan D. Jones: *Agendas and Instability in American Politics* (Chicago: University of Chicago Press, 1993).

zurück zum Inhalt

[158] Jessika ter Wal: »Racism and Cultural Diversity in the Mass Media«, 2002, https://web.archive.org/web/20040723122039/http://eumc.eu.int/eumc/material/pub/media_report/MR-CH4-8-Italy.pdf.

zurück zum Inhalt

[159] Ted Perlmutter: »The Politics of Proximity: The Italian Response to the Albanian Crisis«, *International Migration Review* 32 (1998), S. 211, 203. Siehe auch John Morrison: *The Trafficking and Smuggling of Refugees: The Endgame of European Asylum Policy?* (Geneva: UNHCR Policy and Evaluation Unit, 2000), S. 31.

zurück zum Inhalt

160 Arthur Schlesinger jr.: »Human Rights and the American Tradition«, in *The American Encounter: The United States and the Making of the Modern World,* Hrsg.: James F. Hoge und Fareed Zakaria (New York: Basic Books, 1997), S. 389.

zurück zum Inhalt

161 Siehe zum Beispiel auch Gil Loescher: »The European Community and Refugees«, *International Affairs* 65 (1989), S. 631. Solche Situationen entstehen analog den Rückschlägen, die politische Führer manchmal erleben, wenn sie die Sicherheitsbedrohung aufblähen, um sich eine größere Unterstützung zu sichern. Haben sie die Emotionen der inländischen Öffentlichkeit erst einmal geweckt, dann stellen sie fest, dass ein Einlenken schwierig wird. Siehe auch Brian Rathbun: *Partisan Interventions: European Party Politics and Peace Enforcement in the Balkans* (Ithaca, N. Y.: Cornell University Press, 2004) für überzeugende Beispiele dafür, wie europäische Politiker und Parteien die gegen sie gerichtete Rhetorik anderer Politiker verwenden.

zurück zum Inhalt

162 Marrus: *Unwanted,* S. 284.

zurück zum Inhalt

163 Kushner und Knox: *Refugees in an Age of Genocide,* S. 145.

zurück zum Inhalt

164 Douglas Jehl: »Officials Told to Avoid Calling Rwanda Killings “Genocide”«. *New York Times,* 10. Juni 1994.

zurück zum Inhalt

165 Ein ungenanntes Mitglied der Bush-Regierung, zitiert in John Cassidy und Margaret Driscoll: »New Hope for Kurds as US Troops Fly In«, *Times,* 14. April 1991. Nur wenige Tage zuvor hatte Präsident Bush während eines Ferienaufenthalts in Florida erklärt, die Vereinigten Staaten trügen keine Verantwortung für das, was mit den Kurden geschah. Er sagte: »Ich sehe keine Grund, mich vor jemandem zu verantworten.« Zitiert in Martin Shaw: *Civil Society and Media in Global Crises: Representing Distant Violence* (London: Pinter, 1996), S. 22.

zurück zum Inhalt

166 Thomas Risse und Kathryn Sikkink: »The Socialization of International Human Rights Norms into Domestic Practices: Introduction«, in *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change,* Hrsg.: Thomas Risse, Stephen C. Ropp und Kathryn Sikkink (Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1999). Siehe auch Ian Hurd: »Legitimacy and Authority in International Politics«, *International Organization* 53 (1999), S. 379–408.

zurück zum Inhalt

167 Als Beleg für die These, dass politische Führer sich in ihrer Anfälligkeit für Vorwürfe der Heuchelei unterscheiden, siehe auch Vaughn P. Shannon und Jonathan W. Keller: »Leadership Style and International Norm Violation: The Case of the Iraq War«, *Foreign Policy Analysis* 3 (2007): S. 79–104.

zurück zum Inhalt

168 Siehe zum Beispiel auch Human Rights Watch: *Stemming the Flow,* Kapitel 10, wo die Organisation feststellt: »Trotz der Rhetorik darüber, dass ›Ausmaß und Entwicklung‹ der Kooperation mit Libyen in Fragen der Migration abhängig von dessen Verpflichtung auf fundamentale Flüchtlings- und Menschenrechte gemacht werden sollen, bewegt sich die EU besonders in Hinblick auf die Migrationsproblematik weiter auf Libyen zu.«

zurück zum Inhalt

169 Ebd. Doch während der Krise der indochinesischen Bootsflüchtlinge Ende der 1970er Jahre wurde deutlich, dass die Versuche, sich gegenseitig den Schwarzen Peter zuzuschieben, auch fehlschlagen können und so unabsichtlich weiter – und erfolgreicher – eine Politik des Zwangs durch unternehmungslustige Opportunisten ermöglichen. Siehe Anhang: Fall 13.

zurück zum Inhalt

170 Siehe H. Richard Friman: »Side-Payments versus Security Cards: Domestic Bargaining Tactics in International Economic Negotiations«, *International Organization* 47 (1993), S. 387–409. Zur Anwendung im Bereich Migration siehe Marrus: *The Unwanted*.

zurück zum Inhalt

171 Haig sagte vor seinen Zuhörern: »Stellen Sie sich doch nur vor, welches Niveau erreicht werden könnte, wenn die Radikalisierung dieser Hemisphäre fortschreitet … warum die Zuwanderung aus Kuba [er bezog sich auf die Mariel-Bootskrise mit seinen 125 000 Menschen

zwei Jahre davor] dagegen ein Kinderspiel war.« Zitiert in »Haig Fears Exiles from Latin Areas May Flood the US«, *New York Times*, 23. Februar 1982.

zurück zum Inhalt

172 Zitiert in Teitelbaum: *Immigration, Refugees, and Policy*, S. 435.

zurück zum Inhalt

173 Siehe Friman: »Side-Payments versus Security Cards«. Natürlich trifft auch das Gegenteil zu, wenn jene, die eine Nötigungspolitik anstreben, versuchen, das Pro-Lager zu aktivieren. Dennoch weisen Untersuchungen darauf hin, dass es ein schwieriges Unterfangen ist, den gegebenen Rahmen politischer Debatten zu verändern. Siehe zum Beispiel Jeffrey M. Berry, Frank R. Baumgartner, Marie Hojnacki, David C. Kimball und Beth L. Leech: »Washington: The Real No-Spin Zone«, in *Lobbying and Policy Change: Who Wins, Who Loses, and Why,* Hrsg.: Frank R. Baumgartner, Jeffrey M. Berry, Marie Hojnacki, David C. Kimball und Beth L. Leech (Chicago: University of Chicago Press, 2009).

zurück zum Inhalt

174 Morton Halperin, zitiert in Joshua Rovner: »Pathologies of Intelligence-Policy Relations«, unveröffentlichte Abhandlung (2005), S. 40.

zurück zum Inhalt

175 Ich bedanke mich bei einem externen Rezensenten, der mich angeregt hat, diesen Unterschied deutlich zu machen.

zurück zum Inhalt

176 Siehe auch James Hollifield: »Migration and International Relations: Cooperation and Control in the European Community«, *International Migration Review* 26 (1992): S. 568–595.

zurück zum Inhalt

177 James Hampshire: »Disembedding Liberalism? Immigration Policies and Security in Britain since 9/11«, in *Immigration Policy and Security: US, European and Commonwealth Perspectives,* Hrsg.: Terri E. Givens, Gary P. Freeman und David L. Leal (London: Routledge, 2009), S. 116–117.

zurück zum Inhalt

[178] Ward Thomas: *The Ethics of Destruction: Norms and Force in International Relations* (Ithaca, N. Y.: Cornell University Press, 2001), S. 195. Siehe auch Jeffery Legro: »Which Norms Matter?«

zurück zum Inhalt

[179] Siehe Kenneth A. Schultz: »Do Democratic Institutions Constrain or Inform? Contrasting Two Institutional Perspectives on Democracy and War«, *International Organization* 53 (1999), S. 233–266.

zurück zum Inhalt

[180] Benard: »Politics and the Refugee Experience«, S. 624.

zurück zum Inhalt

[181] Ein analoges Argument finden Sie bei Bernard Finel und Kristen Lord: »The Surprising Logic of Transparency«, in *Power and Conflict in the Age of Transparency,* Hrsg.: Bernard Finel und Kristen Lord (New York: Palgrave, 2000), S. 137–180. Siehe auch Amy Gutmann und Dennis Thompson: *Democracy and Disagreement* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1996).

zurück zum Inhalt

[182] Alexis de Tocqueville, *Democracy in America,* herausgegeben und übersetzt von Harvey C. Mansfield und Delba Winthrop (Chicago, IL: University of Chicago Press, 2002), S. 219.

zurück zum Inhalt

[183] Michael Mastanduno, David A. Lake und John Ikenberry: »Towards a Realist Theory of Foreign Policy«, *International Studies Quarterly* 33 (1989), S. 467–469.

zurück zum Inhalt

[184] Diese Feststellung ist konsistent mit einem von Myron Weiner und Michael Teitelbaum vorgebrachten Argument über die unterschiedlichen Fähigkeiten von Staaten, die Immigration zu begrenzen. Siehe *Political Demography, Demographic Engineering* (London: Berghahn Books, 2001), S. 101–102.

zurück zum Inhalt

185 Susan Peterson: *Crisis Bargaining and the State: The Domestic Politics of International Conflict* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1996); Ronald Rogowski: »Institutions as Constraints«, in *Strategic Choice and International Relations*, Hrsg.: David A. Lake und Robert Powell (Princeton: Princeton University Press, 1999), S. 125 f.

zurück zum Inhalt

186 Die Aussage, dass das Maß innerer Autonomie ein Schlüsselfaktor ist, stimmt mit Idean Salehyans und Marc Rosenblums empirischen (auf die USA bezogenen) Erkenntnissen in Hinblick auf die Aufnahme von Asylanten überein. Siehe »International Relations, Domestic Politics and Asylum Admissions in the United States«, *Policy Research Quarterly* 61 (2008): S. 104–121.

zurück zum Inhalt

187 Brandon J. Kinne: »Decision Making in Autocratic Regimes: A Poliheuristic Perspective«, *International Studies Perspectives* 6 (2005): S. 114–128.

zurück zum Inhalt

188 Bruce Bueno de Mesquita, Alastair Smith, Randolph M. Siverson und James D. Morrow: *The Logic of Political Survival* (Cambridge, Mass.: MIT Press, 2003).

zurück zum Inhalt

189 Victor D. Cha: »Korea's Place in the Axis«, *Foreign Affairs* 81 (2002): S. 79–92.

zurück zum Inhalt

190 So sagte etwa Ruth Wolf, eine Beamtin des israelischen Außenministeriums, die in den 1960er Jahren an einem Projekt mitarbeitete, bei dem palästinensische Flüchtlinge zur Emigration nach Westdeutschland ermutigt wurden: »Vielleicht muss man den Deutschen klarmachen, dass sie wegen des Holocaust ›eine besondere Schuld‹ an der Gründung Israels tragen. Jetzt haben sie die Chance, Flüchtlinge aufzunehmen, deren Problem eine Folge der israelischen Staatsgründung ist.« Zitiert in Tom Segev: *1967* (New York: Metropolitan Books, 2005), S. 532.

zurück zum Inhalt

[191] Siehe zum Beispiel W. Courtland Robinson: *Terms of Refuge: The Indochinese Exodus and the International Response* (London: Zed Books, 1998). Siehe auch die Fälle 13 und 29 im Anhang.

zurück zum Inhalt

[192] Siehe zum Beispiel die provokante Aussage des indischen Botschafters vor den Vereinten Nationen am Anfang des Kapitels und im Anhang Fall 10. Zu den Beispielen Israel und Deutschland siehe die Fälle 39 und 43 im Anhang.

zurück zum Inhalt

[193] Ich bedanke mich bei einem anonymen Rezensenten dafür, dass er mich auf dieses wichtige Thema aufmerksam gemacht hat.

zurück zum Inhalt

[194] Siehe auch Smith: *Foreign Attachments.*

zurück zum Inhalt

[195] Eiko Thielemann: »Towards a Common European Asylum Policy: Forced Migration, Collective Security and Burden Sharing«, in *Immigration Policy and Security: U.S., European and Commonwealth Perspectives,* Hrsg.: Terry E. Givens, Gary P. Freeman und David L. Leal (London: Routledge, 2008), S. 173.

zurück zum Inhalt

[196] Benard: »Politics and the Refugee Experience«, S. 622.

zurück zum Inhalt

[197] Siehe Noora Lori: »The Institutionalization of Un-assimilation: Second-Generation North African Immigrants in France«, *Columbia University Journal of Politics and Society* 17 (2006), S. 95–116.

zurück zum Inhalt

[198] Aus einer E-Mail an die Autorin im März 2009.

zurück zum Inhalt

[199] Siehe Fall 26 im Anhang.

zurück zum Inhalt

[200] Siehe Kapitel 2 und die Fälle 21 und 44 im Anhang.

zurück zum Inhalt

[201] Siehe Kapitel 4 und die Fälle 16 und 41 im Anhang.

zurück zum Inhalt

[202] Siehe Alexander L. George und Andrew Bennett: *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences* (Cambridge, Mass.: MIT Press, 2005), Kapitel 3, 10.

zurück zum Inhalt

[203] Jon Elster: *Nuts and Bolts for the Social Sciences* (Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1989), S. 3–10.

zurück zum Inhalt

[204] Barbara Geddes: »How the Cases You Choose Affect the Answers You Get: Selection Bias in Comparative Politics«, *Political Analysis* 2 (1990), S. 149.

zurück zum Inhalt

[205] George and Bennett: *Case Studies and Theory Development,* S. 166–167.

zurück zum Inhalt

[206] *Epigraf:* Zitiert in Rivera: *Decision and Structure,* S. 7. Solche Ansichten ergaben sich auch bei den Diskussionen der Kuba-Haiti-Arbeitsgruppe, in der Kuba-Abteilung und im Büro für

Flüchtlingsfragen. Siehe zum Beispiel Rivera: *Decision and Structure,* S. 23.

Fidel Castro: »La Razon Es Nuestra: Comparencia del presidente Fidel Castro ante la TV Cubana y las ondas internacionales de Radio Habana Cuba« (Fernsehansprache), Havanna: Editora Politica, 1994. Siehe auch Felix Masud-Piloto: *From Welcomed Exiles to Illegal Immigrants: Cuban Migration to the US, 1959–1995* (London: Rowman and Littlefield, 1996), Kapitel 9, insbesondere S. 137–144.

zurück zum Inhalt

[207] Das Material für dieses Kapitel stammt aus Archivquellen – besonders von Dokumenten in der John F. Kennedy Library (JFKL), der Lyndon Baines Johnson Library (LBJL) und der James Earl Carter Library (JECL), den Archiven des Außenministeriums, dem Nationalarchiv und dem Archiv über Kuba an der Universität von Miami – sowie aus neueren Dokumenten der amerikanischen Regierung und des Bundesstaates Florida. Ich habe auch umfangreiche wissenschaftliche Sekundärliteratur hinzugezogen, insbesondere die zahllosen Interviews, die David Wells Engstrom für seine bedeutsame Untersuchung der Mariel-Krise geführt hat: *Presidential Decision Making Adrift: The Carter Administration and the Mariel Boatlift* (Lanham: Rowman and Littlefield, 1998), und ein breites Spektrum von kubanischen und amerikanischen Zeitungs- und Zeitschriftenartikeln. Zudem habe ich eine Reihe von Gesprächen geführt, mit ehemaligen Mitgliedern der Carter- und Clinton-Administration, einem europäischen Diplomaten, dessen Land diplomatische Beziehungen mit Kuba unterhält, einer Reihe von Kuba-Experten, amerikanischen Offizieren, die an Operationen im Zusammenhang mit Haiti und Kuba beteiligt waren, Offizieren von SOUTHCOM und der Küstenwache, die für die Durchsetzung der Immigrationsrichtlinien verantwortlich waren, sowie Mitgliedern der Administration des ehemaligen Gouverneurs von Florida, Lawton Chiles, Beamten der Zweigstelle des Miami District Office of the U.S. Immigration and Naturalization Service (INS) und Vertretern der kubanisch-amerikanischen Gesellschaft in Südflorida.

zurück zum Inhalt

[208] Wie es zum Beispiel in den Jahren 1998–1999 im Kosovo geschehen ist.

zurück zum Inhalt

[209] Wie es beispielsweise von 2002 bis (mindestens) 2005 in Nordkorea der Fall war.

zurück zum Inhalt

[210] Siehe auch Christopher Mitchell: »The Political Costs of State Power: US Border Control in South Florida«, in *The Wall around the West: State Borders and Immigration Control in North America and Europe,* Hrsg.: Peter Andreas und Timothy Snyder, 81–97 (Lanham: Rowman and Littlefield, 2000).

zurück zum Inhalt

211 Es ist nicht bekannt, ob es weitere, noch immer geheim gehaltene vorzeitig beendete Versuche gab. Meine auf Grundlage des Freedom of Information Act (FOIA) noch nicht genehmigte Einsichtnahme in Dokumente aus den späten 1960 Jahren bis in die frühen 1980 Jahre wird möglicherweise weitere Informationen zu diesem Thema ans Licht bringen.

zurück zum Inhalt

212 Siehe zum Beispiel auch Mario Antonio Rivera: *Decision and Structure: US Refugee Policy in the Mariel Crisis* (New York: University Press of America, 1991), Kapitel 1, zur Spaltung der kubanisch-amerikanischen Gemeinschaft zumindest am Ende der Mariel-Krise.

zurück zum Inhalt

213 Nach dieser Theorie beschloss Castro als Reaktion auf den wachsenden Unfrieden und den ökonomischen Druck, ein internes Druckventil zu öffnen. Siehe hierzu auch Susan Eckstein und Lorena Barberia: »Cuba-American Cuba Visits: Public Policy, Private Practices«, Bericht des Programms der Mellon MIT Inter-University über Nichtregierungsorganisationen und Zwangsmigration, Cambridge, Mass., Januar 2001.

zurück zum Inhalt

214 Siehe auch *El Nuevo Herald:* 6. August, 1994, wie auch das CNN-Interview mit Jorge Dominguez vom 30. Juli 1994; David LaGesse, »'Castro's No Pipsqueak,' Never Was: 'Relic' of the Cold War Still Gets America's Goat«, *Arizona Republic,* 6. September 1994.

zurück zum Inhalt

215 US-Kongress, »Testimony of Gillian Gunn«, Aussage vor dem Ausschuss für internationale Beziehungen am 23. Februar 1995.

zurück zum Inhalt

216 Zitiert in Dick Kirschten: »What Next for Cuba? Stay Tuned«, *National Journal* 26, 3. Sept. 1994.

zurück zum Inhalt

217 Zitiert in Bill Lambrecht: »A Policy Adrift: Suddenly It's Cuba Demanding Action, and Clinton Facing Another Dilemma«, *St. Louis Post-Dispatch,* 28. August 1994.

zurück zum Inhalt

[218] Siehe zum Beispiel Fidel Castro: Fernsehansprache, CNN, 24. August 1994.

zurück zum Inhalt

[219] Siehe zum Beispiel Leon Gordenker: *Refugees and International Relations* (New York: Columbia University Press, 1987).

zurück zum Inhalt

[220] Engstrom: *Presidential Decision Making Adrift,* S. 190.

zurück zum Inhalt

[221] Siehe Walter Pincus and Robert Suro: »Ripple in Florida Straits Overturned US Policy«, *Washington Post,* 1. September 1994; Holly Ackerman: »Transition in Cuba: Terms of Change, Pt. 2«, *Peace Magazine,* März–April 1997, http://archive.peacemagazine.org/v13n2p08.htm.

zurück zum Inhalt

[222] Norman Kempster: »Clinton Rejects Castro's Call for Top-Level Talks«, *Los Angeles Times,* 26. August 1994.

zurück zum Inhalt

[223] Tad Szulc: Castros Biograf, zitiert in Larry Rohter: »Castro Plays His Cards with Cunning«, *St. Petersburg Times,* 4. September 1994; siehe auch Ackerman: »Transition in Cuba«.

zurück zum Inhalt

[224] Telefoninterview mit Nuccio, Mai 2000. Siehe auch die Abschrift eines Interviews des *National Public Radio* (NPR) als Teil von »What's Next in the Elian Gonzalez Story«, *Talk of the Nation,* 24. April 2000, in dem die gleichen Ansichten zum Ausdruck gebracht wurden.

zurück zum Inhalt

[225] »Helm's Bill Could Push More Cubans to Leave for US«, CNN News, 12. April 1995.

zurück zum Inhalt

[226] Masud-Piloto: *From Welcomed Exiles to Illegal Immigrants,* S. 134.

zurück zum Inhalt

[227] Ebd., S. 135, Tabelle 9.1. Siehe auch: »News Briefing with Former Presidential Candidate and Senator George McGovern«, Major Leader Special Transcript, *Federal News Service,* 15. September 1994, www.fednews.com.

zurück zum Inhalt

[228] Castro: »La Razon Es Nuestra«. Interessanterweise stimmten Castros Behauptungen mit einem Bericht der US-Interessenvertretung (USINT) vom Januar 1994 überein. In einem streng geheimen Memorandum für das Außenministerium, die CIA und den INS diskutierten Visabeamte der Interessenvertretung die Probleme bei der Identifizierung von Bewerbern mit legitimen Menschenrechtsanliegen, da die »meisten Menschen ihre Anträge immer mehr infolge der sich verschlechternden wirtschaftlichen Lage stellen als aus der echten Angst heraus, verfolgt zu werden«. Masud-Piloto: *From Welcomed Exiles to Illegal Immigrants,* S. 34–35.

zurück zum Inhalt

[229] Das ist im Grunde ein (meiner Meinung nach zutreffendes) Argument dafür, dass auch die Vereinigten Staaten Flüchtlinge als politische Waffe benutzten.

zurück zum Inhalt

[230] Siehe »News Briefing with Former Presidential Candidate«.

zurück zum Inhalt

[231] Ernesto Rodriguez Chávez: »La Crisis Migratoria Estados Unidos-Cuba en el Verano de 1994«, *Cuadernos de Nuestra America* 11 (1994), S. 24–25.

zurück zum Inhalt

[232] Peter H. Smith: *Talons of the Eagle: Dynamics of U.S.-Latin American Relations,* 2. Auflage (Oxford: Oxford University Press, 1999), 394n4. Am 26. Juli sowie am 3. und 4. August wurde die Fähre, die seit beinahe einhundert Jahren Passagiere von Havanna nach Regla transportierte, gekapert. Dabei kam es jedes Mal zu Gewaltanwendung, und in einem Fall wurde ein

kubanischer Polizist getötet. Masud-Piloto: *From Welcomed Exiles to Illegal Immigrants;* Chávez: »La Crisis Migratoria«.

zurück zum Inhalt

233 Diese Behauptung hörte ich auch während einer Unterhaltung mit einem europäischen Diplomaten (der darum bat, dass nicht einmal der Name seines Landes genannt wurde), im November 1998 in Westchester County, N. Y.

zurück zum Inhalt

234 In gleicher Weise äußerten sich auch ehemalige Mitglieder der Regierung Clinton im Juli 2000 und Mai 2001 in Washington, D. C.

zurück zum Inhalt

235 Eine differenzierte Anwendung der Putnam'schen Logik für die amerikanisch-kubanischen Beziehungen finden sich bei William LeoGrande: »From Havana to Miami: US Cuba Policy as a Two-Level Game«, *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 40 (1998), S. 67–87.

zurück zum Inhalt

236 Ein Bericht der amerikanischen Kommission für eine Einwanderungsreform vom September 1994 zeigt eindeutig das Dilemma der politischen Entscheidungsträger bei ihrem Versuch, sowohl ihren internationalen normativen Verpflichtungen als auch den innenpolitischen Erfordernissen zu entsprechen: »Die amerikanische Politik hat den Versuch unternommen, eine Reihe von konkurrierenden Interessen und Befürchtungen in Einklang zu bringen: die Beibehaltung ihrer internationalen und innenpolitischen Verpflichtungen, jenen Asyl zu gewähren, die vor einer Verfolgung oder einer wohlbegründeten Angst vor Verfolgung fliehen, sowie jenen Ausländern Schutz zu gewähren, die ansonsten gefährlichen Bedingungen in ihrem Heimatland ausgesetzt wären; die Zurückweisung illegaler Einwanderer, die das Asylsystem als eine Hintertür für die illegale Einreise missbrauchen; als Reaktion auf innenpolitische und ethnische Wählerschichten; die Sicherstellung, dass die amerikanische Politik nicht als ein Magnet für die ansonsten unvermeidliche massenhafte Einwanderung dient; die Beibehaltung von außenpolitischen Verpflichtungen; und die Unterstützung der Bundesstaaten und Regionen, die mit den Kosten und anderen Fragen bei Einwanderungsnotfällen konfrontiert sind.« U. S. Commission on Immigration Reform, *US Immigration Policy: Restoring Credibility* (Washington, D.C.: Government Printing Office, 1994), S. 164.

zurück zum Inhalt

237 Natürlich sind die USA alles in allem unermesslich stärker geblieben. Denn wenn eine Flüchtlingskrise wirklich umfangreicher gewesen wäre – zum Beispiel mit vielen

Hunderttausenden oder noch mehr –, hätten die Vereinigten Staaten eine Invasion Kubas in Betracht gezogen, anstatt Castro nachzugeben. Dennoch wären die prognostizierten materiellen und politischen Kosten einer Invasion bedeutsam gewesen, auch wenn das kubanische Militär keine echte Bedrohung darstellte. Eine Analyse der Fähigkeiten der militärischen Fähigkeiten Kubas findet sich bei Walker: »Cuba's Revolutionary Army Forces« und bei Jorge Dominguez: »U.S.-Cuban Relations: From the Cold War to the Colder War«, *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 39, Nr. 3 (1997), S. 49–75.

zurück zum Inhalt

[238] Die Ausnahme ist das Beispiel aus dem Jahre 1965, bei dem Castro die Grenze fast gleichzeitig mit der Verkündung seiner Drohung geöffnet hat.

zurück zum Inhalt

[239] Jorge Dominguez: *Cuba, Order and Revolution* (Cambridge, Massachusetts: Belknap Press, 1978), S. 161.

zurück zum Inhalt

[240] Beachten Sie beispielsweise den erheblichen Kontrast zwischen der versöhnlichen Position, die Castro in den Interviews im Juli 1964 zeigt, und jenen Gesprächen mit C. L. Sulzberger Ende Oktober und Anfang November desselben Jahres. Siehe zum Beispiel: »Fidel Castro, interview with C. L. Sulzberger«, *New York Times*, 7. November 1964. Dies könnte mit einer Eskalation der von den Vereinigten Staaten unterstützten Geheimoperationen gegen Castro zusammenhängen.

zurück zum Inhalt

[241] Neben den viel diskutierten Versuchen vor der Ermordung von John F. Kennedy im November 1963 und einigen danach berichtet Bill Moyers in einem Memorandum für den Präsidenten, dass Edwin Tetlow (Präsident der Ausländischen Presse und UNO-Korrespondent), der Castro im Sommer 1965 interviewte, erklärt hatte: »Castro strebt eine Annäherung an die Vereinigten Staaten an und ist willens, seine Versuche aufzugeben, seine Revolution zu exportieren«, da er wegen der »Rückgänge der Einnahmen aus dem Verkauf von Zucker deprimiert war«. LBJL, »Memorandum für den Präsidenten von Bill Moyers«, 10. August 1965, WHCF AB CO 55, 3/1/64 –11/3/66.

zurück zum Inhalt

[242] Siehe z. B.: »Castro Tells Rally Cubans Are Free to Leave Country«, *New York Times*, 30. September 1965; »US Thinks Over Castro's Offer, but Exiles Skeptical«, *Miami Herald*, 30. September 1965.

zurück zum Inhalt

[243] »Castro Offer Weighed; Castro Offers Two Daily Flights«, *New York Times*, 1. Oktober 1965; »Castro Says Exits Open to All«, *New York Times*, 2. Oktober 1965.

zurück zum Inhalt

[244] Siehe zum Beispiel den Text der Rede von Castro in *Granma* vom 1. Oktober 1965.

zurück zum Inhalt

[245] M. Gonzalez-Pando: *The Cuban Americans* (Westport, Connecticut: Greenword Press, 1998), S. 44.

zurück zum Inhalt

[246] Ebd.

zurück zum Inhalt

[247] Engstrom: *Presidential Decision Making Adrift*, S. 20.

zurück zum Inhalt

[248] Im Hinblick auf die innenpolitische Bedeutung wies Jack Rosenthal, der Direktor von LBJ für Öffentlichkeitsarbeit, darauf hin, dass die Regierung, bevor sie sich darauf festgelegt hatte, die Unterzeichnung auf Liberty Island mit der Freiheitsstatue im Hintergrund durchzuführen, »an einige andere Möglichkeiten gedacht hatte«. [Aber …] »Jamestown oder Plymouth würden zu sehr an ein DAR-artiges Szenario des Amerikanischen Bürgerkriegs [DAR = Daughters of the American Revolution, eine patriotische Frauenvereinigung in den USA] erinnern und so eine falsche Bedeutung suggerieren, während ein Ort in Verbindung mit der Golden Gate Bridge im Hinblick auf den Orient einen günstigen diplomatischen Aspekt hätte. Doch das einzige Merkmal ist die Brücke, die nicht besonders zugkräftig ist.« LBJL, »Memorandum für Bill Moyers von Jack Rosenthal«, 31. August 1965, WHCF, EX IM 11/23/63, Akte: IM 8/1/65-8/31/67.

zurück zum Inhalt

[249] Lyndon B. Johnson: »Remarks at the Signing of the Immigration Bill«, Liberty Island, New

York, 3. Oktober 1965, in *Public Papers of the Presidents, Lyndon B. Johnson*, 1965, Band 2 (Washington, D.C.: Government Printing Office, 1966), S. 1040.

zurück zum Inhalt

250 Ein Bericht des Geheimdienstes aus dem Jahre 1964 hatte darauf hingewiesen, dass die meisten Personen, die Mitte der 1960er Jahre aus Kuba emigrieren wollten, der schlechten wirtschaftlichen Lage entkommen wollten und nicht politisch verfolgt wurden; Masud-Piloto: *From Welcomed Exiles to Illegal Immigrants*, S. 60. Siehe auch: LBJL, Central Intelligence Agency, *Survey of Latin America*, Band 1 (Washington, D.C.: Government Printing Office, 1964), S. 77f.

zurück zum Inhalt

251 Engstrom, *Presidential Decision Making Adrift*, S. 20.

zurück zum Inhalt

252 LBJL, National Security Files of McGeorge Bundy (im weiteren NSFMcB genannt), CHRON FILE 1.–20. Oktober 1965 [3/3], »Memorandum an den Präsidenten, Thema: Kuba und kubanische Flüchtlinge«, 2. Oktober 1965.

zurück zum Inhalt

253 Zitiert in Engstrom: *Presidential Decision Making Adrift*, S. 21, Fußn. 52.

zurück zum Inhalt

254 Wayne Smith: *The Closest of Enemies: A Personal and Diplomatic Account of US-Cuban Relations since 1957* (New York: W. W. Norton, 1987), S. 91.

zurück zum Inhalt

255 Siehe zum Beispiel LBJL, NSFMcB, CHRON FILE 1.–20. Oktober 1965 (3/3): »Memorandum for the President from McGeorge Bundy, Subject: Cuba and Cuban Refugees«, 2. Oktober 1965, wo Bundy vermerkt: »Wir hielten die [Castros] Ankündigung zunächst für ein recht vages Angebot und mussten wissen, ob es wirklich ernst gemeint war.«

zurück zum Inhalt

256 John H. Crimmins, Koordinator für kubanische Angelegenheiten im Außenministerium,

räumte ein, dass Castros Erklärung die Vereinigten Staaten völlig unvorbereitet traf. Im Gegensatz zu späteren Krisen hatte keiner in der amerikanischen Regierung vorher davon gewusst, dass Kuba mit dem Exodus 1965 Ernst machen wollte. Siehe Engstrom: *Presidential Decision Making Adrift*, S. 20, Fußn. 47.

zurück zum Inhalt

257 Siehe zum Beispiel: »US Thinks Over Castro's Offer«.

zurück zum Inhalt

258 Ebd.

zurück zum Inhalt

259 »Responding to Castro«, *New York Times,* 5. Oktober 1965, zitiert in Engstrom: *Presidential Decision Making Adrift*, S. 37, Fußn. 72.

zurück zum Inhalt

260 US-Kongress, »Cuban Refugee Problem, Hearings before the Subcommittee to Investigate Problems Connected with Refugees and Escapees«, 2. Sitzung, Rechtsausschuss des Senats, Washington, D. C., 1966, S. 4.

zurück zum Inhalt

261 Engstrom: *Presidential Decision Making Adrift*, S. 25.

zurück zum Inhalt

262 *Time,* 12. Nov. 1965, zit. in Masud-Piloto: *From Welcomed Exiles to Illegal Immigrants,* S. 69, Fußn.28.

zurück zum Inhalt

263 In einem Memorandum an den Präsidenten vom 14. Oktober findet sich die Bemerkung: »Die negative Einstellung, die vom Gouverneur Floridas zum Ausdruck gebracht worden ist und sich allem Anschein nach zunehmend unter den Einwohnern verbreitet, führt zu einer potenziell ernsten Situation. Wir planen zusätzliche Maßnahmen, um die Aufnahme von kubanischen Flüchtlingen im südlichen Florida auf einem Minimum beizubehalten. [Aber] der Gouverneur und der Bürgermeister beharren auf ihrem Standpunkt. Auch der *Miami Herald*

bietet keine Unterstützung.« LBJL, NSFMcB, CHRON FILE 1.–20. Oktober 1965 [2/3], »Memorandum an den Präsidenten von McGeorge Bundy, Thema: Lateinamerikanische Entwicklungen«, 14. Oktober 1965. Beachten Sie herbei, dass Bundy die Bedeutung der negativen Berichterstattung bei der Durchführung der Maßnahmen der Regierung in Florida hervorhebt.

zurück zum Inhalt

264 Das Memorandum legte indes keine formelle Normalisierung der amerikanisch-kubanischen Einwanderungspolitik fest; die Schritte in dieser Richtung mussten bis zur nächsten Krise fünfzehn Jahre später warten. Siehe Masud-Piloto: *From Welcomed Exiles to Illegal Immigrants*, S. 61–68; Engstrom: *Presidential Decision Making Adrift*, S. 26–28; Gonzalez-Pando: *Cuban Americans*.

zurück zum Inhalt

265 LBJL, NSFMcB, CHRON FILE 1.–12. November 1965 [2/2], »Memorandum for the President from McGeorge Bundy, Subject: Latin American Developments«, 3. November 1965.

zurück zum Inhalt

266 Die Luftbrücke führte zu einer Umsiedlung von 270 000 Kubanern und endete im Jahre 1973. Rivera: *Decision and Structure*, S. 4.

zurück zum Inhalt

267 Eine Überprüfung der Korrespondenz betroffener Wahlkreise und ihrer Kongressvertreter weist nachdrücklich darauf hin, dass auf die Krise, wenn sie zu einer weniger schnellen und finanziell umfangreichen Antwort der Regierung geführt hätte, eine unmittelbarer innenpolitischer Notstand drohte. LBJL, White House Central Files – National Security-Defense (EXND 19/Korean War ND 19-2/c0, »Memorandum for George Culberson from Seymour Samet, Subject: Growing Negro-Cuban Tensions: Miami, Florida«, 19. Oktober 1965; LBJL, »Brief von A. C. Adams an Lyndon B. Johnson«, 26. Oktober 1965, Akte: File: National Security-Defense; LBJL, White House Central Files – National Security-Defense (EXND 19/Korean War), ND 19–2/c0, »Memorandum for George Culberson from Harold T. Hunton, Subject: Growing Negro-Cuban Tensions: Miami, Florida«, 19. Oktober 1965, in dem Hunton berichtet (neben vielen anderen beunruhigenden Tendenzen): »Wir haben hier eine sehr angespannte Situation, eine potenziell gefährliche. Wenn nicht sofort erhebliche Anstrengungen unternommen werden, könnte es in Miami zu … Es gibt Hinweise dafür, dass die Spannungen noch weiter zunehmen. Da die Bundesregierung in den Augen der Bewohner als ›Bösewicht‹ gilt, sollten Anstrengungen unternommen werden, um angemessen auf die Situation zu regieren, oder es könnte zu ernsthaften Konsequenzen führen.« Glücklicherweise wurden diese Maßnahmen unmittelbar danach eingeleitet. Im Januar 1966 war die Krise bewältigt. Bill Bowdler berichtete: »Das Problem zwischen den Negern und den Kubanern wird sorgfältig

behandelt und ist unter Kontrolle. Der erste Monat der neuen Flüchtlingsluftbrücke betraf ungefähr 3500 (sic) Personen, von denen etwa 60 Prozent sogleich außerhalb des Gebietes von Miami angesiedelt wurden.« LBJL, White House Central Files – National Security-Defense (EXND 19/Korean War), ND 19–2/c0, »Memorandum for Mr. Califano (from William G. Bowdler)«, 4. Januar 1966.

zurück zum Inhalt

268 Siehe: »Memorandum für Herrn Califano«; Interview mit Smathers, 1988, zitiert in Engstrom, *Presidential Decision Making Adrift*, S. 36, Fußn. 64.

zurück zum Inhalt

269 Engstrom: *Presidential Decision Making Adrift*, S. 196. Siehe auch: LBJL, NSFMcB, CHRON FILE, 21.–31. Oktober [2/2], »Memorandum for the President from McGeorge Bundy, Subject: Latin American Developments«, 21. Oktober 1965, in dem Bundy darlegt: »Sobald die Anweisungen erteilt worden sind, werden der Bundesstaat und die Behörde für Gesundheit, Bildung und Sozialfürsorge eine allgemeine Erklärung herausgeben, die verständlich machen wird, dass wir die Absicht verfolgen, alle notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um die Last durch zusätzliche Flüchtlinge im südlichen Gebiet von Florida zu minimieren. Zudem kündigen wir den Besuch eines hochrangigen Teams an, um das Flüchtlingsprogramm mit Beamten des Bundesstaats und der lokalen Behörde sowie der Vertreter der Gemeinden zu besprechen.«

zurück zum Inhalt

270 LBJL, NSFMcB, CHRON FILE, 21.–32. Oktober 1965 [2/2], Memorandum for the President from McGeorge Bundy, Subject: Latin American Developments«, 3. November 1965, 16:30 Uhr.

zurück zum Inhalt

271 Interview mit einem europäischen Diplomaten, der früher dienstlich in Havanna tätig war und der eine enge und langjährige Beziehung zu dem Regime hatte, November 1999, Westchester County, New York.

zurück zum Inhalt

272 Eine ähnliche Betrachtungsweise im Hinblick auf Nordkorea ist zu finden bei Scott Snyder: *Negotiating on the Edge: North Korean Negotiating Behavior* (Washington, D.C.: United States Institute of Peace, 1999), S. 86.

zurück zum Inhalt

273 LBJL, NSFMcB, CHRON FILE, 21.-31. »Oktober 1965 [2/2], Memorandum for the President from McGeorge Bundy, Subject: Latin American Developments«, 21. Oktober 1965.

zurück zum Inhalt

274 Zahlreiche Versuche einer *Annäherung* wurden zwischen 1977 und 1980 unternommen: (1) Gespräche zwischen Castro und Senator Frank Church (D-Utah), dem Vorsitzenden des Ausschusses für auswärtige Beziehungen des amerikanischen Senats, im August 1977 (JECL, WHCF, CO 20, Box C0-20, File CO 38 [1/20/77-1/20/78]); (2) der Einsatz von privaten Vermittlern wie den Geschäftsleuten Bernardo Benes und Charles Dascal im März 1978 (DM ZB Geographic File, Box 10, File [Kuba 2/78–4/78]); (3) zusätzliche Besuche von Vertretern des Kongresses, zu denen die Senatoren George McGovern (D-S.D.), Claiborne Pell (D-R.I.) und James Abourezk (D-S.D.) gehörten. Zudem gab es im Juni 1978 auch Sitzungen in New York zwischen amerikanischen und kubanischen Beamten der mittleren Führungsebene; JECL, DM ZB, Box 10, File [Kuba 5/78-8/78]. Zu Beginn des Frühlings 1980 fanden in Washington und Havanna einige Gespräche auf unterer Ebene über die Anwendbarkeit des Flüchtlingsgesetzes von 1980 zur kubanischen Auswanderung statt. Rivera: *Decision and Structure*, S. 5, 192–194; Masud-Piloto: *From Welcomed Exiles to Illegal Immigrants*, S. 74–78.

zurück zum Inhalt

275 Juan Tamayo: Leitartikel in *El Nuevo Herald*, 23. April 2000.

zurück zum Inhalt

276 »Admite Fidel Castro la Existencia de una Crisis General en el Seno del Partido Comunista de Cuba«, *Diario Las Americas*, 7. Dezember 1979.

zurück zum Inhalt

277 Diese Auffassung wurde durch den Umstand negativ beeinflusst, dass die Rückkehrer teure Geschenke mit sich führten und Geschichten von »mit Gold gepflasterten Straßen« verbreiteten.

zurück zum Inhalt

278 Engstrom: *Presidential Decision Making Adrift*, S. 48. Masud-Piloto: *From Welcomed Exiles to Illegal Immigrants*, S. 96f. Ein Leitartikel im *Miami Herald* vom August 1980 führte aus, dies sei eine Sache, über die »die kubanische Regierung zutiefst verärgert ist ... Natürlich können die Amerikaner nicht gut ein Gewaltverbrechen verzeihen, wenn der Übeltäter nordwärts fährt, es aber verurteilen, wenn der Verbrecher südwärts entfliehen will.« *Miami*

Herald, 19. August 1980, zitiert in Masud-Piloto: *From Welcomed Exiles to Illegal Immigrants*, S. 97.

zurück zum Inhalt

279 Masud-Piloto: *From Welcomed Exiles to Illegal Immigrants*.

zurück zum Inhalt

280 Einige Medienberichte wiesen darauf hin, dass das Thema bei mehreren vorherigen Sitzungen zum Ende der 1970er Jahre zur Sprache gebracht worden war. Siehe zum Beispiel Guillermo Martinez und Helga Silva: »Carter Aides, Cubans Met Secretly«, *Miami Herald*, 12. Oktober 1981.

zurück zum Inhalt

281 US-Außenministerium: »Cuban Intention to Reopen Camarioc«, Telegramm 1681, USINT, Havanna an den Außenminister Vance, Washington, D.C., 21. Februar 1980.

zurück zum Inhalt

282 Ebd.

zurück zum Inhalt

283 Interview mit Wayne Smith, 1988, zitiert in Engstrom: *Presidential Decision Making Adrift*, S. 57, Fußn. 28.

zurück zum Inhalt

284 Fidel Castro, zitiert im amerikanischen Kongress: »The Cuban Émigrés: Was There a U.S. Intelligence Failure? Staff Report of the Subcommittee Oversight«, 2. Sitzung, Ausschuss des Parlaments für Geheimdienstangelegenheiten, Juni 1980, 3; auch zitiert in *Granma Weekly Summary*: 16. März 1980, S. 4.

zurück zum Inhalt

285 Siehe auch Naomi Flink Zucker und Norman L. Zucker: *The Guarded Gate: The Reality of the American Refugee Policy* (San Diego: Harcourt Brace Jovanovich, 1987), S. 60 f.; Rivera, *Decision and Structure*, S. 196.

zurück zum Inhalt

[286] Siehe US-Kongress: »Cuban Émigrés«, JECL, »Bloomfield memo–April 23, 1980«.

zurück zum Inhalt

[287] Interview mit Manuelo Gomez, Direktor des kubanisch-amerikanischen Komitees, 1986, zitiert in Engstrom: *Presidential Decision Making Adrift*, S. 50.

zurück zum Inhalt

[288] US-Außenministerium: »Camarioca«, Telegramm 85959 an Außenminister Vance, Washington, D.C., zu USINT, Havanna, 1. April 1980; Hervorhebung hinzugefügt.

zurück zum Inhalt

[289] Siehe zum Beispiel Gonzalez-Pando: *Cuban Americans*, S. 65 f.

zurück zum Inhalt

[290] US-Außenministerium, »Peruvian Embassy Situation — What the Cuban Press Does Not Say«, Telegramm 3971, USINT, Havanna an den Außenminister, Washington, D.C., 24. April 1980.

zurück zum Inhalt

[291] Laut dem ehemaligen Insider des Castro-Regimes José Luis Llovio-Menéndez »hat sich Fidel mit Leib und Seele von Beginn an dieser Krise gewidmet. Er richtete ein sogenanntes ›Kriegshauptquartier‹ in einem Haus in der Nähe der Botschaft ein und ordnete von dort eine dreistufige Strategie an, die darauf abzielte, die Ereignisse zu verschärfen und wenn möglich Nutzen daraus zu ziehen«. José Luis Llovio-Menéndez: *Insider: My Hidden Life as a Revolutionary*, übersetzt von Edith Grossman (London: Kleinbücher, 1988), S. 384.

zurück zum Inhalt

[292] US-Außenministerium: »Cuba Refugee Problem«, Telegramm 98652 des Außenministers, Washington, D.C., an die amerikanische Botschaft in Lima, 15. April 1980.

zurück zum Inhalt

[293] Masud-Piloto: *From Welcomed Exiles to Illegal Immigrants*, S. 81.

zurück zum Inhalt

[294] US-Außenministerium: »Cubans Push Small Boat Departures as a Solution«, Telegramm 3998, USINT, Havanna an Außenminister Vance, Washington, D.C., 25. April 1980.

zurück zum Inhalt

[295] Masud-Piloto: *From Welcomed Exiles to Illegal Immigrants*, S. 82.

zurück zum Inhalt

[296] Siehe die Leitartikel, die während dieser Periode in *Granma* veröffentlicht wurden und die unter www.granma.cu/index.html verfügbar sind.

zurück zum Inhalt

[297] »Auf Befehl von Castro wurden kubanische Agenten und Exilkubanern, mit denen die kubanische Regierung weiterhin Kontakt hatte, angewiesen, in Miami die Geschichte zu verbreiten, dass jedem Boot, das Kuba erreichen würde, erlaubt würde, Verwandte mitzunehmen.« Llovio-Menéndez: *From Welcomed Exiles to Illegal Immigrants*, S. 385.

zurück zum Inhalt

[298] Zitiert in Stephen Webbe: »Flight from Cuba«, *Christian Science Monitor,* 8. Mai 1980.

zurück zum Inhalt

[299] Zwei Veränderungen der kubanischen Gemeinde in den Vereinigten Staaten nach der Camarioca-Krise stellten die Mariel-Krise auf eine völlig anderen Ebene. Zum einen hatte sie sich seit 1965 fast verdoppelt, sodass mehr daran teilnehmen konnten. Zum anderen hatten die finanziellen und politischen Möglichkeiten der Gemeinde erheblich zugenommen. Engstrom: *Presidential Decision Making Adrift*, S. 62.

zurück zum Inhalt

[300] Robert L. Scheina, *Coast Guard Operations during the Cuban Exodus* (Washington, D.C.,

USCG, 1980), S. 4.

zurück zum Inhalt

301 Zitiert in Rivera: *Decision and Structure*, S. 7.

zurück zum Inhalt

302 Llovio-Menéndez: *Insider: My Hidden Life as a Revolutionary*, S. 387.

zurück zum Inhalt

303 Ebd.

zurück zum Inhalt

304 Zitiert im Leitartikel »Cuba's Position«, *Granma*, 19. April 1980. Siehe auch Smith: *Closest of Enemies*, S. 214.

zurück zum Inhalt

305 So war es tatsächlich. Siehe JECL, Staff Office Counsel Files Lloyd Cutler, Box 70; Cuban Refugees, »Memorandum for the President from Lloyd Cutler, 6/3/80; Subject–Criminal Statutes and Cuban Parolees«, JECL, Domestic Policy Staff Files, Eizenstat, Box 178, Akte: Kubanische Flüchtlinge [C/f, O/a 703] [1], »Memorandum from Stu Eizenstat, from Frank White, Subject: Your 2:30 meeting re return of undesirable Cubans«. Siehe auch das Büro des amerikanischen Koordinators für Flüchtlingsfragen, Text der Rede für das UNHCR vom 6. Oktober 1980; Rivera: *Decision and Structure*, S. 12.

zurück zum Inhalt

306 Mitchell: »Political Costs of State Power«.

zurück zum Inhalt

307 Siehe auch: »Most in Poll Concerned Over Influx of Cubans«, *New York Times*, 18. Mai 1980.

zurück zum Inhalt

308 Siehe zum Beispiel Meinungsumfrage: »Boat People«, Untersuchung #135-G, deren Daten vom 3.–6. August 1979 erhoben wurden; Umfrage von *CBS /New York Times:* »Boat People«, deren Daten vom 9.–11. Juli 1979 ermittelt wurden.

zurück zum Inhalt

309 Meinungsumfrage, Untersuchung #155-G, deren Daten vom 16.–19. Mai 1980 erhoben wurden.

zurück zum Inhalt

310 JECL, CR&J-White Files, Flüchtlinge, Kubaner und Haitianer [6], »Meeting with the Florida Congressional Delegation Florida«, 6. Mai 1980.

zurück zum Inhalt

311 Mitchell: »*Political Costs of State Power*, S. 90.

zurück zum Inhalt

312 Zbigniew Brzeziński: *Power and Principle: Memoirs of the National Security Adviser*, 1977–1981 (New York: Farrar, Straus and Giroux, 1983), S. 53.

zurück zum Inhalt

313 JECL, CR&J, White Files, Flüchtlinge, Kubaner und Haitianer [6], »Undatierter Entwurf eines Memorandums für den Präsidenten, von James T. McIntyre, Jack Watson und Stu Eizenstat; Thema: »Strategien für den Status und die Vorteile von einreisenden Kubanern und Haitianern«.

zurück zum Inhalt

314 JECL, »Memorandum for the President from Jack Watson, Subject: Cuban Refugees – A Status Report«, 2. Mai 1980, DPS Eizenstat, Box 178, Akte »Cuban Refugees« [C/f, O/A 730] [1].

zurück zum Inhalt

[315] JECL, DPS Eizenstat, Box 178, Akte »Cuban Refugees [VGL, O/A, 730] [2], »Memorandum for the President from Stu Eizenstat, Jim McIntyre, Jack Watson and Anne Wexler, Subject: Caribbean Refugee Issues – Zbig's Memo of April 23«, 24. April 1980.

zurück zum Inhalt

[316] JECL, Notizen von Stuart Eizenstat über die Situation der kubanischen/haitianischen Flüchtlinge, 26. April 1980.

zurück zum Inhalt

[317] Interview mit Victor Palmieri, 1988, zitiert in Engstrom: *Presidential Decision Making Adrift*, S. 74.

zurück zum Inhalt

[318] Es gibt auch Hinweise darauf, dass sich Carter durchaus der potenziellen Risiken und politischen Kosten bewusst war, die damit verbunden waren, öffentlich von weitreichenden Zugeständnissen zu sprechen. Carter verfasste eigenhändig eine handschriftliche Notiz für den Außenminister Cyrus Vance im Rahmen der Vorbereitung eines Treffens, das 1977 zwischen Richard Holbrooke und den Vietnamesen in Paris stattfinden sollte, und erklärte hierbei, er wolle »die Presseerklärungen minimieren, um zu große Erwartungen zu vermeiden«. JECL, »Memorandum for the President from Cyrus Vance, Subject: US–Vietnamese Talks in Paris; copy signed and annotated by the President«, National Security Affairs Files, Zbig Brezinski, Box 55, Akte Vietnam 1/77–12/78.

zurück zum Inhalt

[319] Siehe: »Cubans at the Peruvian Embassy in Havana: Policy Options«, JECL, Staff Office Files, Special Assistant to the President–Torres, Box 17 File [Kuba 12/7/79-/14/80].

zurück zum Inhalt

[320] James Earl Carter: »League of Women Voters, Remarks and a Question-and-Answer Session at the League's Biennial National Convention«, 5. Mai 1980, *Public Papers of the Presidents, Jimmy Carter, 1980–81*, Band 1 (Washington, D.C., Government Printing Office, 1981), S. 834.

zurück zum Inhalt

321 Martin Schram und Charles R. Babcock: »President Moves to Halt Illegal Cuban Boatlift; Carter’s Ad Lib Affected Policy; Policy on Refugees Affected by Ad Lib«, *Washington Post*, 15. Mai 1980.

zurück zum Inhalt

322 Siehe beispielsweise ein Memorandum von Esteban Torres an Jack Watson, in dem Torres erklärte: »Unser Treffen am Samstag mit Gemeindevertretern ließ manches zu wünschen übrig. Offen gesagt haben wir die Kontrolle verloren.« JECL, Staff Office Files, Special Assistant to the President–Torres, Box 17 File [Kuba 12/7/79-2/14/80].

zurück zum Inhalt

323 JECL, DPS Eizenstat, Box 178, Akte: Cuban Refugees [C/F, O/A 730], »Undated Memo: Notes for the 12:00 Meeting« (geschrieben von Stu Eizenstat).

zurück zum Inhalt

324 Ebd.

zurück zum Inhalt

325 Schram und Babcock: »President Moves to Halt Illegal Cuban Boatlift«.

zurück zum Inhalt

326 Interview mit Palmieri, zitiert in Engstrom: *Presidential Decision Making Adrift*, S. 80. Ein Amerikaner kubanischer Herkunft meinte damals dazu: »Ich will, dass sie diese hunderte Kubaner in Haft nehmen. Ich will, dass sie mich verhaften, nur weil ich meine Eltern abholen will. Ich will sehen, wie sie mich verhaften und mich davon abhalten, meine Kinder zu ernähren.« Zitiert in »Hundreds in Boats, Defying US Sail for Cuba to Pick Up Refugees«, *New York Times*, 24. April 1980. Ein anderer sagte: »Wenn sie uns mit einer Geldstrafe belegen, dann wird es damit enden, dass sie viele Boote beschlagnahmen müssen, denn wir können es uns nicht leisten zu zahlen. Sie müssten mich dann ins Gefängnis sperren und mich für den Rest meines Lebens durchfüttern.« Zitiert in Margot Hornblower u. Charles R. Babcock: »Cuba to Disregard U.S. Effort to Halt Refugee Boatlift; Flotilla Is Unfazed By Stiffer Policies; Refugee Boatlift Unfazed«, *Washington Post*, 16. Mai 1980.

zurück zum Inhalt

[327] Rivera: *Decision and Structure*, S. 7.

zurück zum Inhalt

[328] JECL: Dateien von Lloyd Cutler, Box 70; Cuban Refugees, »Memorandum for LC from Philip Bobbitt«, 13. Mai 1980.

zurück zum Inhalt

[329] Interview mit Jack Watson aus dem Jahr 1988, zitiert in Engstrom: *Presidential Decision Making Adrift*, S. 101.

zurück zum Inhalt

[330] Ebd., S. 116.

zurück zum Inhalt

[331] JECL, DPS Eizenstat, Box 178, Datei: Kubanische Flüchtlinge [C/F, O/A 730], »Memorandum for ZB, SE/FW and JW from Robert Pastor«, 9. Mai 1980.

zurück zum Inhalt

[332] JECL, David Aaron/MH ZB; 71–81 (9/78–12/78); Akte: Weekly Reports to President 136–150 [4/80-8/80].

zurück zum Inhalt

[333] JECL, CR&J: White File, Refugees, Cubans and Haitians [3], Box 22, Abschrift der Pressekonferenz mit Jody Powell, 2. Juni 1980.

zurück zum Inhalt

[334] JECL, CR&J, White File, Refugees, Cubans and Haitians [3], Box 22, »Memorandum for the President from Frank Moore, Bob Schule and Terry Straub«, 6. Juni 1980.

zurück zum Inhalt

[335] Ebd.

zurück zum Inhalt

[336] JECL, CR&J, White File, Refugees, Cubans and Haitians [7], Box 23, »Memorandum for the President«, 24. April 1980.

zurück zum Inhalt

[337] JECL, CR&J, White File, Flüchtlinge, Kubaner und Haitianer [4], »Telegramm an den Präsidenten vom CBC«, 15. Mai 1980.

zurück zum Inhalt

[338] JECL, DPS Eizenstat, Box 178, File kubanische Flüchtlinge [VGL, O/A, 730] [2], »Memorandum für Stu Eizenstat von Frank White, Thema: Haitianische Flüchtlinge«, 18. April 1980.

zurück zum Inhalt

[339] US-Kongress: »The Caribbean Refugee Crisis: Cubans and Haitians«, 2. Sitzung, Rechtsausschuss des US-Senats, 12. Mai 1980, S. 16.

zurück zum Inhalt

[340] Um weitere Vorwürfe wegen Diskriminierung zu vermeiden und um die Krise zu entschärfen, sah sich Carter gezwungen, eine neue Klassifizierung vorzunehmen – kubanisch-haitianische Immigranten (Status ungeklärt) –, um alle jenen Haitianern, die vor und während der Krise von Mariel eingetroffen waren, die gleiche Behandlung zuzugestehen.

zurück zum Inhalt

[341] Jackson, zitiert in Masud-Piloto: *From Welcomed Exiles to Illegal Immigrants*, S. 118.

zurück zum Inhalt

[342] JECL, Dateien von Lloyd Cutler, Box 70, kubanische Flüchtlinge, »Memorandum for the President from Warren Christopher, Subject: Hijacking of Cuban Vessels«, 26. Juni 1980;

Memo und Interview von Tarnoff. Siehe Smith: *Closest Enemies*; Engstrom: *Presidential Decision Making Adrift*.

zurück zum Inhalt

343 Dies wurde von Wayne Smith, dem USINT-Leiter in Havanna, berichtet, der während des Sommers 1980 private Gespräche mit den Kubanern führte. Smith: *Closest Enemies*, S. 180.

zurück zum Inhalt

344 Smith behauptet, dass ein früheres, versöhnlicheres Angebot von Pastor (und dem NSC) zurückgewiesen wurde. Laut Smith soll Pastor gesagt haben: »Wir waren der Meinung, dass dieser Versuch unzureichend war.« Ebd., S. 216.

zurück zum Inhalt

345 Ebd.

zurück zum Inhalt

346 Wayne Smith, zitiert in Engstrom: *Presidential Decision Making Adrift*, S. 121.

zurück zum Inhalt

347 Zitiert ebd.

zurück zum Inhalt

348 JECL, Public Affairs Files, Presseausschnitte ٨١/-٥/٢٠ – ٥/٤, Datei-PA: Außenministerium, Box 27, »Memorandum for Christian Holmes from Arthur Brill, Director of Public Affairs, Subject: Negative public reaction«, 22. August 1980; In *Presidential Decision Making Adrift*, S. 135, Fußn. 115, berichtet Engstrom über Details eines bedeutsamen Interviews mit Peter Tarnoff, dem Unterhändler des amerikanischen Außenministeriums. Siehe auch Smith: *Closest Enemies*; Alex Larzelere: *The 1980 Cuban Boatlift: Castro's Ploy—America's Dilemma* (Washington, National Defense University Press, 1988).

zurück zum Inhalt

349 Smith: *Closest Enemies*, S. 216; Engstrom: *Presidential Decision Making Adrift*, S. 120; Larzelere: *1980 Cuban Boatlift*, S. 254. Ein kürzlich freigegebenes Memorandum von Brzeziński an den Präsidenten Carter lässt einen gewissen Zweifel daran, dennoch: »ZB

[Brzeziński] behauptet: ›Tarnoff ist nicht völlig vertrauenswürdig. Er hat seine Reise gemacht, um Fidel Castro zu treffen, und erklärte, dass die Kubaner mit uns sprechen wollten, aber in Wirklichkeit machte Castro, als er sich mit Tarnoff und Pastor traf, klar, dass das ganze Treffen auf Initiative des Außenministeriums erfolgte.‹« JECL, ZB Files, Meetings – Muskie/Brown/Brzeziński, [5/80–6/80], »Memorandum for the President, from ZB; Subject: Unity and the New Foreign Policy Team«, 1. Mai 1980. Engstrom seinerseits war der Auffassung, dass die im Juni gescheiterten Verhandlungen dazu geführt hatten, dass weniger Kubaner kamen, denn sonst wären die Gespräche erfolgreich verlaufen. Engstrom: *Presidential Decision Making Adrift*, S. 121.

zurück zum Inhalt

[350] Es ist zu beachten, dass in einer Sitzung, die am 23. April im Weißen Haus stattfand (zwei Tage nachdem Mariel geöffnet wurde) – bei der das wichtigste Thema die Politik von Carter gegenüber den *haitianischen* Flüchtlingen war –, die kubanische Situation nur am Rande besprochen wurde. JECL, Memorandum von Bloomfield zum Thema Haiti, 23. April 1980.

zurück zum Inhalt

[351] Zitiert in Engstrom: *Presidential Decision Making Adrift*, S. 92–93n46.

zurück zum Inhalt

[352] Victor Palmieri, der amerikanische Koordinator für Flüchtlingsfragen, zitiert ebd., S. 51.

zurück zum Inhalt

[353] Ebd., S. 189.

zurück zum Inhalt

[354] Zitiert ebd., S. 58.

zurück zum Inhalt

[355] Aus Interviews mit Myles Frechette, dem Direktor der Abteilung für Kuba im amerikanischen Außenministerium, 1980, zitiert in Rivera: *Decision and Structure*, Kapitel 1; Interview des Autors mit Lincoln Bloomfield, dem NSC-Stabsmitglied in der Carter-Administration, April 2001, Cohasset, Massachusetts.

zurück zum Inhalt

[356] JECL, DPS Eizenstat, Box 178, File Cuban Refugees [O/A, 730] [2], »Memorandum for the President, from Stu Eizenstat, Jim McIntyre, Jack Watson and Anne Wexler, Subject: Caribean Refugees – Zbigs Memo of April 23«, 24. April 1980.

zurück zum Inhalt

[357] Brzeziński sagte damals zu Watson: »Das Problem ist keines, mit dem ich mich beschäftigen muss oder das Teil meiner Aufgaben ist. Es ist zu einer innenpolitischen Krise geworden ... Dies liegt alles außerhalb meines Zuständigkeitsbereichs als NSC-Berater, und es ist eindeutig Teil Ihrer Aufgaben.« Zitiert in Engstrom: *Presidential Decision Making Adrift*, S. 69.

zurück zum Inhalt

[358] Ebd., S. 194.

zurück zum Inhalt

[359] Eizenstat hat dazu Folgendes geäußert: »Wir waren wirklich überlastet, selbst für die Verhältnisse des Weißen Hauses, das immer überlastet ist. Wir waren extrem überfordert. Es war Vorwahlkampf. Wir hatten die Geiselkrise. Wir hatten eine sich verschlechternde Wirtschaft, und wir mussten gerade unseren Haushalt neu entwerfen ... Es gab Schlangen an den Tankstellen, und wir verfolgten eine neue Energiepolitik. Es war eine beinahe unglaubliche Zeit.« Zitiert ebd., S. 70. Es lohnt sich, daran zu erinnern, dass sich die Vereinigten Staaten in dieser Zeit inmitten einer Rezession befanden. Die Arbeitslosigkeit war im Vergleich zum Vorjahr um 1,3 Prozent gestiegen, die allgemeine Inflation lag bei 13,5 Prozent, während die Inflation bei Energieträgern fast 38 Prozent erreichte und das Bruttosozialprodukt bei gleichzeitig steigendem Handelsdefizit rückläufig war.

zurück zum Inhalt

[360] Smith: *Closest of Enemies*, S. 215.

zurück zum Inhalt

[361] Fidel Castro: »Rede an das kämpfende Volk« bei einer Versammlung in Havanna am 1. Mai 1980, abgedruckt in *Granma*, 11. Mai 1980, nachgedruckt in »Reden von Fidel Castro« im Buch *War and Crisis in the Americas: Speeches 1984-1985,* Hrsg.: Michael Taber (New York: Pathfinder Press, 1985), S. 276. Siehe auch die Rede von Castro vom 8. März, die dort in Fußnote 79 angeführt wird.

zurück zum Inhalt

[362] Smith: *Closest of Enemies*, S. 233 f.

zurück zum Inhalt

[363] Llovio-Menéndez: *Insider*, S. 387.

zurück zum Inhalt

[364] So schrieb beispielsweise der Abgeordnete Claude Pepper (D-Fla.) während der Zeit, als zur beidseitigen Verständigung noch über ein Memorandum zwischen den Vereinigten Staaten und Kuba verhandelt wurde, an Präsident Johnson: »Ihr Sekretär Gardner und der ehemalige Gouverneur Ellington, die sich neben vielen anderen Regierungsvertretern hier für eine Konferenz mit unseren Leuten über das kubanische Flüchtlingsproblem getroffen haben, haben *diesen ihre nachdrückliche Versicherung zum Ausdruck gegeben, dass die Bundesregierung alles nur Mögliche tun wird, um unsere Bevölkerung davor zu bewahren, einen unverhältnismäßig großen Teil der Last der nationalen Politik zu tragen, die unsere Regierung* für die *verfolgten Kubaner leisten will.*« LBJL, »Letter to the President from Congressman Claude Pepper, FL (third district)«, 16. November 1965, WHCF, National Security-Defense (GENERAL ND 19-2/CO), Box 419, Aktenordner: ND 19-2/CO 55, 10/20/65-12/10/65.

zurück zum Inhalt

[365] Engstrom, *Presidential Decision Making Adrift*, S. 196.

zurück zum Inhalt

[366] Zitiert ebd., S. 89.

zurück zum Inhalt

[367] *Public Papers of the Presidents of the United States: Jimmy Carter, 1980*, Band 3 (Washington, D.C.: Government Printing Office); Engstrom: *Presidential Decision Making Adrift*, S. 199.

zurück zum Inhalt

[368] Rivera meinte dazu: »Ironischerweise empfand ›la Comunidad‹, wie sie in dieser Zeit der Besuche von Ausreisenden genannt wurde, es als notwendig, mit Fidel Castro zu kooperieren, um weiter das [für ihre Mitglieder] wichtige Ziel der Familienzusammenführung zu

verwirklichen. Diese sonderbare Zusammenarbeit existierte noch lange nachdem klar geworden war, dass die kubanische Regierung die Ausreisen zu ihrem eigenen Vorteil kontrollierte.« Rivera, *Decision and Structure*, S. 8. Rivera erklärte, dass Palmieri, Frechette und andere in der Carter-Administration diese Ansicht teilten.

zurück zum Inhalt

[369] Interview mit Robert Pastor, zitiert in Engstrom: *Presidential Decision Making Adrift*, S. 107.

zurück zum Inhalt

[370] Ebd., S. 196.

zurück zum Inhalt

[371] Siehe zum Beispiel: *Dallas Times Herald*, 10. April 1980, in dem Reagan zitiert wurde, wie er erklärt habe, wenn kein anderes Land die in der peruanischen Botschaft gefangenen Kubaner aufnehmen würde, dann sollten die Vereinigten Staaten sie alle aufnehmen. (Natürlich handelte es sich bei »sie alle« zu diesem Zeitpunkt nur um 10 000 Menschen). Später allerdings nutzte Reagan die Anwesenheit »der Unerwünschten« und den Misserfolg der amtierenden Regierung bei der Bewältigung der Krise geschickt zu seinem eigenen Vorteil aus.

zurück zum Inhalt

[372] Carter selbst glaubte jedoch, Mariel sei ein wichtiger Faktor für seinen Misserfolg gewesen. Direkt nach der Wahl sagte er: »Die Flüchtlingsfrage hat uns hart getroffen. Das betraf nicht nur Florida, sondern das ganze Land. Es war ein brennendes Problem. Es hat uns ohnmächtig aussehen lassen, als wir die Flüchtlinge aus Kuba aufgenommen haben.« *Public Papers of the Presidents of the United States: Jimmy Carter, 1980,* Band 3 (Washington, D.C.: Government Printing Office, 1981), S. 2693.

zurück zum Inhalt

[373] So nahmen zum Beispiel am 28. Mai mehr als hundert Menschen ihren Weg in die Residenz des belgischen Botschafters, und während der Woche vom 13. Juli an drangen einundzwanzig Menschen in die deutsche Botschaft ein, und weitere neun suchten das chilenische Konsulat auf. Obwohl die Aktionen in der Botschaft ohne Zwischenfälle gelöst wurden, kam es bei Entführungen bzw. Kaperungen zu Gewalttaten und Todesfällen sowohl unter den Bürgern als auch unter den kubanischen Polizisten. Weitere Details über die Ereignisse während dieser Periode sind bei *El Nuevo Herald*, 14. Juli bis 12. August 1994, zu finden; Masud-Piloto: *From Welcomed Exiles to Illegal Immigrants*, S. 137.

zurück zum Inhalt

[374] Masud-Piloto: *From Welcomed Exiles to Illegal Immigrants*, S. 137.

zurück zum Inhalt

[375] Büro des Gouverneurs (Florida) und das Beratungsgremium für internationale Beziehungen des Bundesstaates Florida: »The Unfair Burden: Immigration's Impact on Florida«, Tallahassee, Florida, März 1994.

zurück zum Inhalt

[376] CNN, 30. Juli 1993; John Zarrella: »Cuban-Americans, Officials Doubt Another Cuban Boatlift« CNN, 11. August 1994.

zurück zum Inhalt

[377] Engstrom: *Presidential Decision Making Adrift*, S. 188. Mein Interview mit einem ehem. NSC-Beamten der Clinton-Administration vom Mai 2000 bestätigte, dass Kuba [1980] nicht »auf dem Radarschirm war«. »Meine Abteilung war damit beschäftigt, sich mit dem ›Problem‹ Haiti zu befassen.«

zurück zum Inhalt

[378] Christopher Mitchell: »Implications«, in *Western Hemisphere Immigration and United States Foreign Policy*, Hrsg.: Christopher Mitchell (University Park: Pennsylvania St. University Press, 1992), S. 287.

zurück zum Inhalt

[379] Martinez und Silva: »Carter Aides, Cubans Met Secretly«; Wayne S. Smith: » US–Cuban Relations: Twenty-Five Years of Hostility«, in *Cuba: Twenty-Five Years of Revolution, 1959–1984,* Hrsg.: Sandor Halebsky und John M. Kirks (New York: Praeger, 1985), S. 347 f. Das US-kubanische Abkommen gegen Entführungen wurde 1973 geschlossen. Aber es wurde 1976 von Kuba außer Kraft gesetzt, nachdem eines seiner Verkehrsflugzeuge durch einen terroristischen Bombenanschlag zerstört worden war, wobei die Kubaner den Amerikanern eine Tatbeteiligung unterstellten. Dennoch versuchten die Kubaner weiterhin, mit den USA zu verhandeln, um Entführungen zu verhindern, weil Castro sie als gefährlich und potenziell destabilisierend betrachtete. Siehe Smith: *Closest of Enemies*; James Rowles: »Dialogue or Denial: The Uses of International Law in US-Cuban Relation«, in *US-Cuban Relations in the 1990s*, Hrsg.: Jorge Dominguez und Rafael Hernandez (Boulder: Westview Press, 1989), S. 290; JECL, »Memorandum for the President from Warren Christopher«.

zurück zum Inhalt

[380] »Protesters Battle Police in Havana; Castro Warns US«, *New York Times*, 6. August 1994.

zurück zum Inhalt

[381] Larry Rohter: »Flight from Cuba: The Overview«, *New York Times,* 25. August 1994.

zurück zum Inhalt

[382] Operation Distant Shore wurde zu Beginn der ersten Amtszeit von Präsident Clinton entwickelt. Es war geplant, einen weiteren, Mariel ähnlichen Exodus zu bewältigen, indem die Kubaner auf Kasernen und andere Bundeseinrichtungen verteilt werden sollten, um den Bundesstaat Florida zu entlasten. Interview mit einem erfahrenen INS-Beamten in Cambridge, Massachusetts, März 2000; später ein Telefoninterview mit dem Befragten in Miami, Florida.

zurück zum Inhalt

[383] Ebd. Unmittelbar nach Castros Erklärung vom 5. August behaupteten die Vereinigten Staaten auch, dass sie die Situation unter Kontrolle hätten und dass Castro nachgeben würde. Siehe »State Department Regular Briefing«, Federal News Service, 8. August 1994.

zurück zum Inhalt

[384] Siehe: »US Maps Plan to Counter Cuban Threat of New Boat Lift; Castro Issues Warning after Violent Demonstration in Havana«, *Miami Herald*, 7. August 1994; »Bracing for Potential Cuban Refugee Influx«, *Miami Herald*, 7. August 1994.

zurück zum Inhalt

[385] Interview mit einem höheren INS-Beamten, März 2000, Cambridge, Massachusetts.

zurück zum Inhalt

[386] Doch jene in Florida wurden dadurch nicht beschwichtigt, wie im weiteren Verlauf dieses Kapitels deutlich werden wird.

zurück zum Inhalt

[387] Angeblich traf Castro die Entscheidung, diejenigen, die die Insel zu verlassen suchten, nicht zu behelligen, in einer Sitzung am 12. August. Allerdings verkündete er erst anderthalb Wochen später öffentlich die Öffnung des Hafens. Siehe Pincus und Suro: »Ripple in Florida Straits«; David Williams: »After 35 Years, Castro Still Annoys Washington«, *Washington Post*, 13. August 1994. In der Zwischenperiode hatte er gegenüber Abgeordneten im USINT in Kuba einfach erklärt: »Die Vereinigten Staaten ernten nur das, was sie durch ihre eigene Politik säen.« William Booth: »Mixed Signals at Sea: US Opening Lures Desperate Cubans to Boats«, *Washington Post*, 18. August 1994.

zurück zum Inhalt

[388] Siehe auch hierfür die in der vorherigen Fußnote zitierten Artikel.

zurück zum Inhalt

[389] Hinsichtlich der Ambivalenz der südlichen Einwohner von Florida gegenüber karibischen Einwanderern und Flüchtlingen siehe Mitchell: »Political Costs of State Power«, S. 81–97.

zurück zum Inhalt

[390] Paul Anderson: »Miscues, Awakenings Helped Spur Policy Reversal«, *Miami Herald*, 21. August 1994. Siehe auch Rafael Lorente, Paul Anderson und Andres Viglucci: »Dade Makes Plea for Help«, *Miami Herald*, 18. August 1994.

zurück zum Inhalt

[391] Wolf Blitzer: »Chiles Says Feds Need to Toughen Immigration Policies«, CNN, 18. August 1994.

zurück zum Inhalt

[392] *The Gallup Poll, 1994* (New York: Random House, 1994), S. 228–233. Eine andere Umfrage, die im nächsten Mai, kurz nach Unterzeichnung der Übereinkunft, durchgeführt wurde, ergab, dass 73 Prozent der Einwohner von Florida befürworteten, illegale Einwanderer von allen staatlichen Sozialleistungen auszuschließen. David Adams: »Protests of Cuba Policy Draw Little Support«, *St. Petersburg Times*, 13. Mai 1995.

zurück zum Inhalt

[393] Robert Greenberger: »Clinton Faces Pressure from All Sides, Even His Family, in Fight to Shape Policy on Cuba«, *Wall Street Journal*, 2. September 1994. Diese Einschätzung wurde durch meine Interviews mit ehemaligen Regierungsbeamten bestätigt, die ich im Juli/August 2000, Washington, D.C., und Pentagon City, Virginia, führte.

zurück zum Inhalt

[394] Siehe die in der letzten Fußnote zitierten Interviews, die auch den Pressemeldungen entsprechen.

zurück zum Inhalt

[395] Steven Greenhouse: »Freewheeling Ways Pay Off for the White House«, *New York Times*, 11. September 1994; Interview mit einem ehemaligem NSC-Beamten der Clinton-Administration, Juli 2000, Lenox, Massachusetts; Elizabeth Drew: *On the Edge: The Clinton Presidency* (New York: Simon and Schuster, 1994).

zurück zum Inhalt

[396] JECL, Aufzeichnungen der kubanisch-haitianischen Einsatzgruppe-RG 220, Box 27, »Cuban Refugees and Security at Fort«, *Arkansas Gazette*, 14. September 1980.

zurück zum Inhalt

[397] Fort Chaffee hatte bis Juni 1980 mehr als 20 000 kubanische Flüchtlinge aufgenommen. Am 1. Juni versuchte eine Gruppe von ungefähr dreihundert Personen zu flüchten. Nachdem die meisten wieder eingefangen worden waren, begannen die Häftlinge mit einem Aufstand, der zu Clintons Entscheidung führte, die Nationalgarde von Arkansas einzusetzen. Obwohl nur wenige verletzt und die an dem Aufruhr Beteiligten strafrechtlich verfolgt wurden, beeinträchtigte der Eindruck, Clinton habe die Kontrolle über die Ereignisse verloren, seine Chancen, wiedergewählt zu werden. Er unterlag dann Frank White, dem Leiter einer Bausparkasse, der seit einem Jahrhundert der erste Republikaner war, der in Arkansas zum Gouverneur gewählt wurde.

zurück zum Inhalt

[398] William Degregorio: *The Complete Book of Presidents: From George Washington to Bill Clinton* (New York: Wing Books, 1993), S. 714. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, dass einige der wichtigsten außenpolitischen Berater von Clinton bereits in der Carter-

Administration während der Krise von Mariel gedient hatten, darunter Anthony Lake, Warren Christopher und Peter Tarnoff.

zurück zum Inhalt

[399] Gouverneur Chiles behauptete, Washington nehme eine Leugnungshaltung ein, und wenn man dort nicht reagiere, werde er es tun. Er meinte zudem: »Es ist eine Situation, die nicht zu beherrschen ist, nicht für Florida … Wenn wir keine Antwort von der Bundesregierung bekommen, werden wir unsere eigenen Möglichkeiten nutzen.« Robert Rankin, Tim Nickens und Lizette Alvarez: »Rescued Rafters Will Be Sent to Guantánamo Base Camps«, *Miami Herald*, 19. August 1994.

zurück zum Inhalt

[400] Zitiert in Pincus und Suro: »Ripple in Florida Straits«. Siehe auch Jonathan C. Smith: »Foreign Policy for Sale? Interest Group Influence on President Clinton's Cuba Policy«, *Presidential Studies Quarterly 28* (1998): S. 207–220; Drew: *On the Edge*, S. 430. Wie verlautet, haben weder Clinton, Außenminister Warren Christopher noch der Vize-Außenminister Strobe Talbott an dieser »vorrangigen« Sitzung teilgenommen. Zudem wurden die Beamten des Außenministeriums, darunter auch der Staatssekretär Alexander Watson, nicht über die geplante politische Veränderung informiert, wofür offenbar die Abteilung für interamerikanische Angelegenheiten verantwortlich war. Robert Novak: »Focus on Immigration Is a Victory for Castro«, *Chicago Sun-Times*, 29. August 1994.

zurück zum Inhalt

[401] Pincus und Suro: »Ripple in Florida Straits«.

zurück zum Inhalt

[402] John Aloysius Farrell: »Clinton Rips Castro on Refugees; Charges Ploy to Press US, Defends Policy«, *Boston Globe*, 20. August 1994.

zurück zum Inhalt

[403] Reno meinte dazu, dass jene fliehenden Kubaner wissen sollten: »Die Chancen, in Guantánamo anzukommen, sind sehr, sehr groß, doch die Chancen, in den Vereinigten Staaten anzukommen, sind sehr, sehr klein.« Zitiert ebd.

zurück zum Inhalt

[404] Burt Solomon: »Clinton's Fast Break on Cuba … or Foreign Policy on the Fly«, *National*

Journal, 3. September 1994.

zurück zum Inhalt

405 So nutzen zum Beispiel die Republikaner im Kongress die Gelegenheit, um Clinton sowohl im Hinblick auf Kuba als auch auf Haiti zu kritisieren. »Fidel Castro hat mehr dafür getan, den amerikanischen Interessen zu schaden, als jeder Haitianer«, erklärte der Minderheitenführer im Senat, Bob Dole (R-Kans.), wohin gegen die Senatorin Connie Mack (R-Fla.) behauptete: »Die Politik scheint die Bootsflüchtlinge anstatt Fidel zu bestrafen.« Zitiert ebd.

zurück zum Inhalt

406 Robert Pastor meinte dazu: »In der Frage, wann und wie sie auf außenpolitische Krisen reagieren sollte, nutzte die Regierung einen innenpolitischen Maßstab.« Pastor: »The Clinton Administration and the Americas: The Postwar Rhythm and Blues«, *Journal of Interamerican Studies & World Affairs 38*, Nr. 4 (1996–1997): S. 98. Siehe auch: Smith: »Foreign Policy for Sale?«.

zurück zum Inhalt

407 Peter Hakim, Präsident der Washingtoner Denkfabrik Inter-American Dialogue, zitiert in Dick Kirschten: »Guantánamo, Si; Otherwise, No«, *National Journal*, 13. Mai 1995.

zurück zum Inhalt

408 Bruce: »The Cuban Conundrum«, *National Journal,* 17. September 1994.

zurück zum Inhalt

409 Zitiert in Ann Bardach: »Mas Canosa: Mobster and Megalomaniac, Part I: Our Man in Miami«, *New Republic*, 3. Oktober 1994.

zurück zum Inhalt

410 Deborah Anker, Einwanderungs- und Flüchtlingskoordinatorin an der Juristischen Fakultät von Harvard, zitiert in Maria Puente: »Crazy Quilt Policy/Refugee Law ›Very, Very Complicated‹«, *USA Today*, 25. August 1994.

zurück zum Inhalt

411 Solomon: »Clinton’s Fast Break on Cuba«. Pastor spiegelt die Aussage von Haass wider und

bemerkt: »Bei Problemen bezüglich Mittelamerika und Kuba wird die amerikanische Politik allem Anschein nach von den Interessengruppen mit dem größten Einfluss und der größten Entschlossenheit gesteuert, sei es im Kongress oder in Miami. Diese Probleme stellten indes keine Prioritäten dar.« Pastor: »Clinton Administration and the Americas«, S. 108.

zurück zum Inhalt

412 Daniel de Vise und Elaine de Valle: »Rafters' Desperate Journeys Reshaped the Exile Experience«, *Miami Herald*, 22. August 2004.

zurück zum Inhalt

413 Fidel Castro, Fernsehansprache, CNN, 24. August 1994.

zurück zum Inhalt

414 Steve Greenhouse, »Flight from Cuba: US Rejects Castro's Proposals for Talks«, *New York Times*, 26. August 1994.

zurück zum Inhalt

415 Larry Rohter: »Castro Rules Out Any Move to Halt Flow of Refugees«, *New York Times*, 25. August 1994.

zurück zum Inhalt

416 »Castro Blasts U.S. Policy, Calls Base a 'Concentration Camp'«, *Los Angeles Times*, 25. August 1994.

zurück zum Inhalt

417 Siehe die Berichterstattung der überregionalen Presse über die Balsero-Krise, zum Beispiel in der *New York Times*, der *Washington Post* und dem *Christian Science Monitor*, wie auch die Berichterstattung im Fernsehen auf CNN (vom 25. bis 31. August 1994).

zurück zum Inhalt

418 Dies wurde noch durch die Tatsache erhärtet, dass nicht alle kubanischen Amerikaner zusätzlichen Druck auf Havanna unterstützten; einige sorgten sich mehr um die möglichen Auswirkungen auf die Lebensqualität ihrer Verwandten als um den möglichen schmerzlichen

Einfluss auf Castro. Siehe Jon Nordheimer: »Cuban Group Forges Link to Clinton«, *New York Times*, 26. August 1994.

zurück zum Inhalt

[419] St. Lucia erklärte sich bereit, Kubaner im Austausch für neue Wasserrohrleitungen und Straßen aufzunehmen, und die Bewohner der Turks- und Caicosinseln boten an, bis zu 2000 Menschen für einen Aufenthalt von bis zu vier Wochen aufzunehmen. »And Still They Come on Risky Raft«, *Baltimore Sun*, 25. August 1994.

zurück zum Inhalt

[420] Mitchell: »Political Costs of State Power«; Mitchell: »Implications«.

zurück zum Inhalt

[421] LeoGrande: »From Havana to Miami«, S. 78.

zurück zum Inhalt

[422] Ray Sanchez: »Exodus' End? U.S., Cuba Reach Pact on Refugees«, *Newsday*, 10. September 1994.

zurück zum Inhalt

[423] »Helm's Bill«.

zurück zum Inhalt

[424] Zitiert in Scott Armstrong und Saul Landau: »Adrift off Cuba: Who's Making Clinton's Policy«, 2. April 1995.

zurück zum Inhalt

[425] Während dieser Periode nahm der Strom von Flößen wieder zu und erreichte die höchste Zahl (190) seit dem Ende der Krise im August 1994. Barbara Crossette: »Cuban Rallies Will Oppose a US Bill«, *New York Times*, 16. April 1995. In diesem Zusammenhang muss man auch daran denken, dass die Unterbringung der Flüchtlinge in Guantánamo und Panama in den sechs Monaten zuvor bereits mehr als 400 Millionen Dollar gekostet hatte und dass das Pentagon plante, weitere 100 Millionen Dollar auszugeben, um die Lager zu einer dauerhaften Einrichtung zu machen.

zurück zum Inhalt

426 Ann Devroy und Daniel Williams: »›Serious Alarm Bells‹ Led to Talks with Cuba; Congressmen Warned of Exodus, Riots at Cam«, *Washington Post*, 5. Mai 1995.

zurück zum Inhalt

427 Tarnoff behauptete seinerseits, dass die Verhandlungen geheim gehalten wurden, um einen massiven Exodus zu verhindern, der durch die Erwartungen eines neuen Einwanderungsabkommens ausgelöst hätte werden können. Siehe »Aussage von Peter Tarnoff vor dem Kongress«, der Anhörung des Ausschusses für internationale Beziehungen des Repräsentantenhauses: *The Clinton Administration's Reversal of U.S. Immigration Policy toward Cuba*, 104. Kongress, 18. Mai 1995. Siehe auch LeoGrande: »From Havana to Miami«; »Guantánamo, Si; Otherwise, No«.

zurück zum Inhalt

428 »Testimony of Gillian Gunn«.

zurück zum Inhalt

429 »Janet Reno Wins Schneider's Play of the Week«, CNN – Inside Politics, Abschrift Nr. 828-5, 5. Mai 1995.

zurück zum Inhalt

430 Steven Greenhouse: »A First Step on Cuba? Americans Say the Accord on Immigration Might Be Followed by Other Agreements«, *New York Times*, 3. Mai 1995.

zurück zum Inhalt

431 Notiz, die von Wendy Sherman, der Unterstaatssekretärin für politische Angelegenheiten, verfasst wurde, zitiert in George Moffett: »To Befriend or Not to Befriend Cuba? The US Takes Up a Loaded Question«, *Christian Science Monitor*, 19. Mai 1995.

zurück zum Inhalt

432 Zitiert in Bob Deans: »Showdown Looms on Cuba Policy«, *Tampa Tribune*, 4. Mai 1995.

zurück zum Inhalt

[433] Tatsächlich ein »erstaunlicher Erfolg«, laut Masud-Piloto, persönliches Gespräch, Juli 2004, Miami.

zurück zum Inhalt

[434] Frank Calzon, der Washingtoner Direktor des in New York beheimateten Freedom House, zitiert in Peter Grier: »Raft Crisis Points Out Need for Long-Term Cuba Policy«, *Christian Science Monitor*, 12. September 1994.

zurück zum Inhalt

[435] Siehe die Rede von Castro bei CNN vom 24. August 1994; Martin Fletcher: »Clinton Offers to Increase Visas if Cuba Halts Exodus«, *Times*, Nachrichtenabteilung für Übersee, 31. August 1994.

zurück zum Inhalt

[436] US-Außenministerium, »US-Cuba Joint Communiqué on Migration«, Bericht 5 (12. September 1994). Diese Bestimmung gab Castro eine Sicherheitsgarantie, durch die er Zehntausende von Unzufriedenen pro Jahr loswerden konnte.

zurück zum Inhalt

[437] Daniel Williams: »Cuba Deal Depends on Castro Dropping Trade Demands«, *Washington Post*, 9. September 1994.

zurück zum Inhalt

[438] Chris Marquis und Mimi Whitefield: »Cuban Accord Favors Clinton«, *Times-Picayune*, 11. September 1994.

zurück zum Inhalt

[439] Ebd.

zurück zum Inhalt

[440] Stanley Meisler: »US, Cuba Sign Accord to End Migrant Exodus«, *Los Angeles Times*, 10.

September 1994.

zurück zum Inhalt

[441] »Unterrichtung des ehemaligen Präsidentschaftskandidaten«.

zurück zum Inhalt

[442] Ebd.

zurück zum Inhalt

[443] Rohter: »Castro Plays His Cards with Cunning«.

zurück zum Inhalt

[444] Siehe: »Tide of Cuban Boat People Eases; U.S. Officials Say Change in Immigration Policy May Have Stemmed Exodus«, *Buffalo News*, 29. August 1994. Hierin werden Experten zitiert, deren Ansichten mit dieser Analyse im Einklang stehen; d. h., obwohl Castro die Krise verwendet hat, um seine Forderung nach einer Aufhebung des Handelsembargos zu erneuern, sind diese Experten der Auffassung, dass seine wahren Ziele weitaus bescheidener waren: eine einfachere gesetzliche Auswanderung, die amerikanische Strafverfolgung von Kubanern, die in gestohlenen Flugzeugen oder Booten nach Florida einreisen, und die Vereinfachung von Rücküberweisungen.

zurück zum Inhalt

[445] Ebd.; Interviews, Mai und Juli 2000, Washington, D.C.

zurück zum Inhalt

[446] Larry Birns, der Direktor des Council on Hemispheric Affairs, zitiert in »Tide of Cuban Boat People Eases«.

zurück zum Inhalt

[447] Außenminister Warren Christopher (bei einem Auftritt bei *Face the Nation*), zitiert in Daniel Williams und Roberto Suro: »Upcoming Talks with Cuba on Immigration Issues Could Foster Deeper Dialogue«, *Washington Post*, 30. August 1994.

zurück zum Inhalt

448 Steven Greenhouse: »Flight from Cuba: U.S. Policy; U.S. Promises to Respond If Castro Offers Reforms«, *New York Times*, 29. August 1994.

zurück zum Inhalt

449 »Dealing with the States Formerly Known as Rogues«, Brookings Pressebriefing, 13. Juli 2000, *Brookings Institution*, http://www.brookings.edu/events/2001/0713diplomacy.aspx. Diese Einschätzung wurde von einem unbekannten NSC-Beamten der früheren Clinton-Administration in einem Interview, Mai 2001 in Washington, D.C., bestätigt.

zurück zum Inhalt

450 Lula Rodriguez: »Trying to Reconcile: US Quietly Questioning Policies That Have Led to 40 Years of Cold Relations with Cuba«, *Cuba in Evolution,* 7. September 1998, https://web.archive.org/web/20090303170122/http://www.lularodriguez.com/cuba-in-evolution/. Im Juni 1997 entwarf der Abgeordnete Torres eine Gesetzesvorlage für ein Ende des Handelsembargos für Lebensmittel und Medikamente, die die Unterstützung von mehr als neunzig Parlamentariern hatte, allerdings von keinem aus Florida.

zurück zum Inhalt

451 »Adrift off Cuba«.

zurück zum Inhalt

452 Ebd.

zurück zum Inhalt

453 Dominguez: »US-Cuban Relations«, S. 60–65.

zurück zum Inhalt

454 Es ist behauptet worden, dass Castro den Abschuss genutzt hat, um seine Entschlossenheit zu demonstrieren, und »einen Präventivschlag durchgeführt hat, um allen politischen Gegnern in Kuba und anderswo zu signalisieren, dass er dazu bereit war, Gewalt anzuwenden, um an der Macht zu bleiben«. Ackerman: »Transition in Cuba«.

zurück zum Inhalt

[455] Phil Willon: »Embargo against Cuba Scrutinized«, *Tampa Tribune*, 12. Januar 1998.

zurück zum Inhalt

[456] Einige jedoch ignorierten den kaum bekannten Fall von Camarioca.

zurück zum Inhalt

[457] Rivera: *Decision and Structure*, S. 6.

zurück zum Inhalt

[458] Siehe zum Beispiel Leon Gordenker: *Refugees in International Politics* (New York: Columbia University Press, 1987).

zurück zum Inhalt

[459] Tad Szulc: *Fidel: A Critical Portrait* (New York: William Morrow, 1986), S. 42, 645.

zurück zum Inhalt

[460] Ebd., S. 42.

zurück zum Inhalt

[461] Fidel Castro: »The US-Cuba Accord on Migratory Relations«, in *War and Crisis in the Americas: Speeches 1984–1985*, Hrsg.: Michael Taber (New York: Pathfinder Press, 1985), S. 49.

zurück zum Inhalt

[462] Engstrom: *Presidential Decision Making Adrift*, S. 27. In einem Memorandum vom 21. Oktober an den Präsidenten bemerkte Bundy, dass »die britischen und kanadischen Botschaften in Havanna berichtet hätten, dass die Anzahl von Kubanern, die das Land verlassen möchten, viel größer sei als bisher gedacht« und dass »die kubanische Regierung die Ausweisung von amerikanischen Journalisten angeordnet hat, die ohne Visa von Florida nach Kuba gereist waren, um über die Ausreise der Flüchtlinge von Camarioca zu berichten, denn ihre Arbeit sei ›getan‹«. LBJL, NSFMcB, CHRON FILE, 21.–31. Oktober 1965 [2/2], »Memorandum für den

Präsidenten von McGeorge Bundy, Thema: Lateinamerikanische Entwicklungen«, 21. Oktober 1965.

zurück zum Inhalt

463 Smith: *Closest of Enemies*, S. 91.

zurück zum Inhalt

464 Llovio-Menéndez: *Insider*, S. 387.

zurück zum Inhalt

465 Rohter: »Castro Plays His Cards with Cunning«.

zurück zum Inhalt

466 Llovio-Menéndez: *Insider*, S. 387.

zurück zum Inhalt

467 Ebd.

zurück zum Inhalt

468 Rivera: *Decision and Structure*, S. 6. Auch *Granma* sorgte für eine »hämische« Berichterstattung über den Flüchtlingsaufruhr von Mariel im Juni 1980. Ebd., S. 10.

zurück zum Inhalt

469 Brian Weinstein und Aaron Segal: *Haiti: Political Failures, Cultural Successes* (New York: Praeger, 1984), S. 124 f.

zurück zum Inhalt

470 Ebd.

zurück zum Inhalt

[471] I. M. Destler, Leslie H. Gelb und Anthony Lake: *Our Own Worst Enemy* (New York: Simon and Schuster, 1984), S. 250.

zurück zum Inhalt

[472] Interview mit Charles Renfrew, 1988, zitiert in Engstrom: *Presidential Decision Making Adrift*, S. 92 f., Fußn. 46.

zurück zum Inhalt

[473] Beachten Sie bei dieser Darstellung, dass die Position der Start- und Endpunkte der Pfeile nicht bedeutsam ist; entscheidend sind die Verschiebungen des Niveaus – und damit der Anfälligkeit – im Laufe der Zeit.

zurück zum Inhalt

[474] Lisandro Perez, Direktor des Kuba-Forschungsinstituts an der Internationalen Universität von Florida, zitiert in Larry Rohter: »Best of Enemies; Castro, the Man with Few Cards, Always Winds Up the Dealer«, *New York Times*, 28. August 1994.

zurück zum Inhalt

[475] Mitchell: »*Implications*«, S. 298.

zurück zum Inhalt

[476] Rohter: »*Castro Plays His Cards with Cunning*«.

zurück zum Inhalt

[477] Engstrom: *Presidential Decision Making Adrift*, S. 198.

zurück zum Inhalt

[478] *Epigraf*: Isabel Hilton, »We Imagine War as a Hollywood Film«, *Guardian*, 5. April 1999.

Die Forschungsmaterialien für dieses Kapitel stammen aus einem großen Angebot an primären und sekundären Quellen. Dazu gehören Dokumente und Protokolle der Regierungen (z. B. der

USA, Großbritanniens, der Bundesrepublik Deutschland und der EU); Berichte und Dokumente von internationalen Organisationen, insbesondere *Kosovo/Kosova: As Seen, As Told*, eine Analyse der Menschenrechte der Kosovo-Überprüfungsmission durch die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) (www.asylumlaw.org/docs/kosovo/osce99_kosovo_asseenastold.pdf.); eine Vielzahl von wissenschaftlichen Quellen, einschließlich einer statistischen Analyse der Bevölkerungsbewegungen, und eine große Anzahl von Zeitungs- und Zeitschriftenartikeln aus den Vereinigten Staaten, Osteuropa und Westeuropa (und vor allem aus Jugoslawien, insbesondere von der staatlichen Nachrichtenagentur TANJUG *(Telegrafska agencija nove Jugoslavije*; im Weiteren TANJUG genannt), unter der Website www.serbia-info.com/news. Ich nutze zudem in einem hohen Maß die umfassenden Interviews, die von Alan Little in Verbindung mit dem britischen Rundfunk (BBC2) im Rahmen des Dokumentarfilms *Moral Combat: NATO at War* geführt wurden. Die Sendung wurde am 12. März 2000 ausgestrahlt; eine Abschrift ist unter http://news.bbc.co.uk/hi/english/static/events/panorama/transcripts/transcript_12_03_00.txt verfügbar. Ich habe überdies unmittelbar nach dem Konflikt (Juni–August 1999) Gespräche mit europäischen Regierungsbeamten, Vertretern von Hilfsorganisationen, internationalen militärischen Beobachtern und Flüchtlingen aus dem Kosovo in Westeuropa und auf dem Balkan geführt. Zwischen April 2000 und Mai 2004 habe ich weitere Interviews mit ehemaligen Regierungsbeamten der Clinton-Administration, Analytikern sowie Planern des amerikanischen Verteidigungsministeriums, amerikanischen und französischen Offizieren und ehemaligen albanischen Regierungsbeamten geführt.

zurück zum Inhalt

479 Der amerikanische Präsident Bill Clinton, zitiert in *Moral Combat*.

zurück zum Inhalt

480 Es ist behauptet worden, dass sich die NATO eng an eine solche Interpretation halten musste, um ihre Vorgehensweise zu rechtfertigen. So behauptet Timothy Garton Ash zum Beispiel, dass »die westeuropäischen Regierungsführer das Motiv, eine ›humanitäre Katastrophe‹ abzuwenden, aus dem Grund so stark betonten, weil allein so militärische Aktionen ohne eine Resolution des UN-Sicherheitsrats – etwas, das sie beinahe ein Jahr lang gemieden hatten – durch das internationale Recht gerechtfertigt sein mochten. Dieser juristische Ausweg war durch ein Memorandum des britischen Außenministeriums vorgeschlagen worden, das bereits im Oktober 1998 bei den NATO-Verbündeten der Briten in Umlauf war«. »The War We Almost Lost: Was NATO’s Kosovo Campaign a Legitimate Response to a Humanitarian Catastrophe — Or Did It Cause One?«, *Guardian,* 4. September 2000.

zurück zum Inhalt

481 Siehe zum Beispiel die Erklärung von General Klaus Naumann, dem Vorsitzenden des NATO-Militärausschusses, gegenüber dem amerikanischen Senat, *Lessons Learned from the Military Operations Conducted as Part of Operation Allied Force*, Senate Armed Services

Committee, 3. November 1999, zitiert in Ivo Daalder und Michael O'Hanlon: *Winning Ugly: NATO's War to Save Kosovo* (Washington, D.C.: Brookings Institution, 2000), S. 292, Fußn. 137. Überraschenderweise hatte diese Version der Ereignisse Bestand, selbst nachdem ein pensionierter General der deutschen Bundeswehr (neben anderen) einräumte: »Die Details eines Plans [des Hufeisenplans] wurden in einem Geheimdienstbericht gefälscht, um die Kritik in Deutschland an der Bombardierung zu verhindern.« Zitiert in Human Rights Watch (HRW): *Under Orders: War Crimes in Kosovo* (New York: HRW, 2001), S. 59. Siehe auch: John Goetz and Tom Walker: »Serbian Ethnic Cleansing Scare Was a Fake, Says General«, *Sunday Times*, 2. April 2000. (Es war die deutsche Regierung, die behauptet hatte, es gäbe den Hufeisenplan; die von deutscher Seite vorgelegten Unterlagen wurden sowohl im Haager Kriegsverbrechertribunal als auch bei Asylverfahren vor deutschen Gerichten als nicht beweiskräftig zurückgewiesen.)

zurück zum Inhalt

[482] Diese Behauptung ist von anderen, darunter auch Bill Frelick vom US-Komitee für Flüchtlinge, wiederholt worden. Siehe z. B. das Protokoll des Programms für das Center for Defense Information »Refugees as Weapons of War«, 7. September 1999, www.cdi.org/adm/1306/Frelick.html. Frelick meinte dazu: »Zunächst dachte ich 1998, dass die serbische Strategie eine Gegenaufstandsstrategie war. Sie wurden durch die UÇK provoziert. Zu verschiedenen Zeitpunkten strebte die UÇK nach Unabhängigkeit. Sie versuchten, eine Art Boston Tea Party zu sein oder die Rotröcke zu provozieren, um es so zu formulieren. Die jugoslawische Armee und die serbische Polizei haben überreagiert und gingen gegen die Zivilbevölkerung vor. Aber im Wesentlichen richteten sich ihre Maßnahmen damals gegen die UÇK. Ich glaube nicht, dass die Strategie an sich die ethnische Säuberung war. Das änderte sich drastisch mit den NATO-Luftangriffen, die am 24. März 1999 eingeleitet wurden … Als die Bombenangriffe der NATO begonnen hatten, sahen die Serben eine Gelegenheit, die Provinz zu säubern, und sie unternahmen die ersten Schritte dazu.« Siehe auch Joseph Lelyveld: »The Defendant«, *NewYorker*, 27. Mai 2002, S. 85.

zurück zum Inhalt

[483] Siehe zum Beispiel *Mortal Combat*; Tim Judah: *Kosovo: War and Revenge* (New Haven: Yale University Press, 2002), Kapitel 8; Brian C. Rathbun: *Partisan Interventions: European Party Politics and Peace Enforcement in the Balkans* (Ithaca, New York: Cornell University Press, 2004); Rosa Balfour, Roberto Menotti und Ghita Micieli de Biase: »Italy's Crisis Diplomacy in Kosovo, March–June 1999«, *International Spectator* 36 (1999), S. 67–81.

zurück zum Inhalt

[484] Die Bedingungen des Abkommens von Rambouillet sahen vor, der NATO den ungehinderten Zugang zu allen Gebieten des ehemaligen Jugoslawien – nicht nur der Region Kosovo – zu erlauben. Dazu meinten viele auf beiden Seiten des politischen Spektrums, kein souveränes Land könne dies akzeptieren. Siehe zum Beispiel Henry Kissinger: »The Wrong Invasion«, *Ottawa Citizen*, 22. Februar 1999; William E. Ratliff: »Madeline's War and the Costs

of Intervention«, *Harvard International Review* 22 (2001), S. 70–76. Der Ausschuss des Britischen Unterhauses für auswärtige Angelegenheiten kam zur gleichen Schlussfolgerung: »Unabhängig von der tatsächlichen Bedeutung des militärischen Anhangs [zum Rambouillet-Abkommen] war die NATO für diesen schweren Fehler verantwortlich, dass sie die Frage des Stationierungsabkommens in das Paket einbrachte, was für die jugoslawische Seite nie annehmbar gewesen wäre, da es eine schwere Verletzung ihrer Souveränität bedeutete.« Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten, Britisches Unterhaus, »Fourth Report«, 23. Mai 2000.

zurück zum Inhalt

485 Bei Operationen zur Aufstandsbekämpfung kommt es häufig zu Auswüchsen, selbst wenn die daran beteiligten Kräfte weniger zu Brutalität neigen als die Serben. Denken Sie zum Beispiel daran, dass die amerikanische Search-and-destroy-Taktik in Vietnam während des Frühlings 1965 allein zu mehr als 400 000 Flüchtlingen führte. Robert B. Asprey: *War in the Shadows: The Guerrilla in History* (New York: William Morrow and Company, 1994), S. 832. Die Geschichte der Serben und ihre berüchtigte Gewalttätigkeit hatten wahrscheinlich nicht wenige dazu ermuntert zu fliehen, anstatt die weiteren Ereignisse abzuwarten.

zurück zum Inhalt

486 Griechische Diplomaten sagten dies bereits einen Monat vor dem Beginn der Bombardierungen voraus. Paul Wood: »Regional Tensions: Greece Fears the Balkans Could Ignite and Drag Her into Conflicts of the Past«, *Independent*, 21. Februar 1999.

zurück zum Inhalt

487 Es ist zum Beispiel behauptet worden, dass die serbischen Einheiten, »um ihre Kräfte auf dem Boden zu schützen und die Zielerfassung zu erschweren, absichtlich unter Flüchtlingen, in Dörfern und in der Nähe von verbotenen Zielen wie Kirchen operierten«. William Arkin: »Operation Allied Force: ›The Most Precise Application of Air Power in History‹«, in *War over Kosovo: Politics and Strategy in a Global Age*, Hrsg.: Andrew J. Bacevich und Eliot A. Cohen (New York: Columbia University Press, 2001), S. 15. Siehe auch das amerikanische Verteidigungsministerium (Department of Defense): »Joint Statement on the Kosovo After Action Review«, 14. Oktober 1999.

zurück zum Inhalt

488 In diesem Zusammenhang sollte man daran denken, dass das gesamte Bruttosozialprodukt der beteiligten NATO-Staaten etwa neunhundertmal größer war als das des ehemaligen Jugoslawien, ihr Verteidigungsetat dreihundertmal größer als der Serbiens und ihre gesamte Bevölkerung etwa siebzigmal größer. Barry R. Posen: »The War for Kosovo: Serbia's Political-Military Strategy«, *International Security* 24 (2000), S. 49.

zurück zum Inhalt

[489] Henry Kissinger behauptete oft, während er gleichzeitig die amerikanische Heuchelei hervorhob: »Das Abkommen von Rambouillet war nicht das Ergebnis einer Vereinbarung – als das es oft bezeichnet wird –, sondern ein Ultimatum. Dies war eine erstaunliche Wendung für eine Regierung, die bei Amtsbeginn ihre Verpflichtungen gegenüber der UN-Charta und mulitlateraler Verfahren bekundet hatte. »New World Disorder«, *Newsweek*, 31. Mai 1999, S. 41.

zurück zum Inhalt

[490] Dies bedeutet nicht, dass die gesteuerte Auswanderung das einzige Instrument von Milošević während der Frühjahrsoffensive im Jahr 1999 war.

zurück zum Inhalt

[491] Siehe zum Beispiel, Samantha Power, *A Problem from Hell: America and the Age of Genocide* (New York: Basic Books, 2002), über die Bedeutung des Präzedenzfalls von Bosnien zuvor für die Vorgänge im Kosovo.

zurück zum Inhalt

[492] Obwohl die UÇK behauptet, ihre erste Offensive im Jahr 1993 gestartet zu haben, konzentrieren sich die meisten Beobachter auf die Periode zwischen 1996 und 1998 als Schlüssel zum Verstehen der serbischen Ängste bezüglich der wachsenden Stärke, des Ausmaßes und der Bedeutung der UÇK-Operationen. Man bedenke, dass es 1996 einunddreißig dokumentierte Angriffe der UÇK gab, fünfundfünfzig 1997 und sechsundsechzig allein in den ersten beiden Monaten des Jahres 1998. Chris Hedges: »In New Balkan Tinderbox, Ethnic Albanians Rebel against Serbs«, *New York Times*, 2. März 1998; HRW: *Under Orders*, Kapitel 2.

zurück zum Inhalt

[493] Siehe zum Beispiel Judah: *Kosovo*, S. 128–129.

zurück zum Inhalt

[494] Zitiert in William Hayden: »The Kosovo Conflict and Forced Migration: The Strategic Use of Displacement and the Obstacles to International Protection«, *Journal of Humanitarian Assistance*, 14. Februar 1998.

zurück zum Inhalt

[495] Am 23. Februar 1998, während eines Besuchs in Priština, gab der amerikanische Sondergesandte Robert Gelbard bekannt: »Die Vereinigten Staaten verurteilen mit aller Entschiedenheit terroristische Aktionen im Kosovo. Die UÇK ist ohne jeden Zweifel eine Terroristengruppe.« Zitiert in Judah: *Kosovo*, S. 138. Es wird allgemein akzeptiert, dass Milošević diese Aussage als grünes Licht interpretiert hat, um gegen die UÇK vorzugehen.

zurück zum Inhalt

[496] Laut General Naumann hat Milošević »wirklich getan, was wir ihn gebeten haben zu tun. Er hat innerhalb von 48 Stunden ungefähr 6000 Polizisten und das Militär zurück in die Kasernen gebracht.« Zitiert in *Mortal Combat.* (Mitglieder der Beobachtermission der OSZE haben die Bewertung von Naumann bestätigt.) Zu den Einzelheiten der Abmachung von 1998 siehe Daalder und O'Hanlon: *Winning Ugly,* S. 45–62; General Wesley Clark: *Waging Modern War* (New York: Public Affairs, 2001), S. 131–136; Judah: *Kosovo*, S. 183–189.

zurück zum Inhalt

[497] So formulierte es Generalmajor John Drewienkiewicz, als er über die serbische Reaktion auf die Erfolge der UÇK Ende 1998 bis Anfang 1999 sprach: »Die Serben haben uns gesagt, denken Sie daran, die Vereinbarung bestand darin, dass wir uns zurückziehen und Sie die Abmachung überwachen. Also können Sie vielleicht diese [sic] Kosovo-Befreiungsarmee aus den Gräben herausholen, in denen wir selber vor einem Monat waren?« Zitiert in *Mortal Combat*. Siehe auch Daalder und O'Hanlon: *Winning Ugly*, S. 57–59; Timothy W. Crawford: *Hard Bargains, Fragile Peace: Pivotal Deterrence in World Politics* (Ithaca, New York: Cornell University Press, 2003).

zurück zum Inhalt

[498] Kontrolleure der OSZE und der KDOM vor Ort stellten fest, dass die UÇK die Waffenruhe beinahe unmittelbar nach der Unterzeichnung gebrochen hatte. Siehe *Kosovo/Kosova*, 1:26–30, Kapitel 5 (The Municipalities), S. 163–401, das Informationen über die Sicherheitslage und das Ausmaß der Gewalt in jeder Gemeinde im Kosovo bietet. Siehe auch KDOM *Daily Report*, 31. Oktober 1998, in dem die Beobachter bemerkt haben, dass »die Präsenz der UÇK in jenen Gebieten zunimmt, die die serbischen Truppen und Polizisten verlassen haben. Zudem haben sie ihre eigenen Kontrollpunkte auf den Nebenstraßen in Drenica, Podujevo und dem Gebiet von Malisevo eingesetzt«. Zitiert in Daalder und O'Hanlon: *Winning Ugly*, S. 292, Fußn. 133.

zurück zum Inhalt

[499] Zitiert in *Mortal Combat*.

zurück zum Inhalt

[500] Wolfgang Petritsch, Sondergesandter der EU für den Kosovo, erinnert sich: »Sie wurden von Tag zu Tag immer stärker, und es gab niemanden, der sie wirklich stoppen konnte. … Die UÇK ist tatsächlich in ihre alten Positionen zurückgekehrt, die sie noch vor der Sommeroffensive innehatte.« Zitiert in *Mortal Combat.*

zurück zum Inhalt

[501] Obwohl der UÇK-Führer Hashim Thaçi zugibt, dass eine »wichtige UÇK-Einheit im Gebiet« um Račak eingesetzt war, glauben die meisten, dass einige – wenn nicht alle – derjenigen, die in Račak getötet wurden, unschuldige Bürger waren. Ebd.

zurück zum Inhalt

[502] Siehe Judah: *Kosovo*; Posen: »War for Kosovo«. James Rubin, der damalige Sprecher des amerikanischen Außenministeriums, meint heute: »Offenbar mussten wir öffentlich klarstellen, dass wir nach einer Einigung strebten, aber insgeheim wussten wir, dass die Chancen einer serbischen Zustimmung ziemlich gering waren.« Zitiert in *Mortal Combat*.

zurück zum Inhalt

[503] Durch den Konflikt kamen insgesamt zwischen 1000 und 2000 Menschen ums Leben, vom Beginn der ersten serbischen Offensive im März 1998 bis zum Abzug der OSZE-Beobachter Mitte März 1999. In diesem Zeitraum wurden etwa 200 000 bis 300 000 Menschen aus ihren Häusern vertrieben. Die meisten waren Opfer einer »im Wesentlichen temporären Vertreibung durch die Operationen der Regierung gegen jene Bürger der Dörfer, die verdächtigt wurden, mit den Guerillas zu sympathisieren … von denen viele im Laufe des Jahres in ihre beschädigten Häuser zurückkehrten«. Michael Barutciski: »Western Diplomacy and the Kosovo Refugee Crisis«, *Forced Migration Review* No. 5 (1999), S. 9. Daalder und O'Hanlon weisen darauf hin, dass nach der Unterzeichnung des Vertrages im Oktober »alle im Kosovo Vertriebenen entweder in ihre Dörfern zurückgekehrt waren oder anderswo vorläufige Unterkünfte gefunden hatten«. *Winning Ugly*, S. 49; siehe auch S. 289–293. Einige flohen dann erneut, als die Waffenruhe gebrochen wurde, aber wie Fernando Del Mundo, der Sprecher des UNHCR, formulierte: »Im letzten Sommer flohen die Menschen um ihr Leben. Jetzt fliehen sie, weil sie Angst haben.« So wurden die Zivilisten Anfang des Jahres 1999 nicht vertrieben, sondern flohen vorsorglich. »Make-or-Break Time for Kosovo«, *Christian Science Monitor*, 25. Februar 1999.

zurück zum Inhalt

[504] Thomas Schelling: *Arms and Influence* (New Haven: Yale University Press, 1966), Kapitel 1.

zurück zum Inhalt

[505] Thomas Lippman: »Albright Misjudged Milošević on Kosovo«, *Washington Post*, 7. April, 1999. Siehe auch Carnes Lord: »What Milošević Really Wants«, *Boston Globe*, 4. April 1999; Jim Hoagland: »Misreading Milošević«, *Washington Post*, 29. April 1999.

zurück zum Inhalt

[506] »Kosovo, the Untold Story: How the War Was Won«, *Observer*, 18. Juli 1999.

zurück zum Inhalt

[507] Dennoch, und das sollte herausgestellt werden, gab es einige Akteure innerhalb dieser Staaten, die diese Signale wahrnahmen, wie beispielsweise Anthony Lake, der ehemalige nationale Sicherheitsberater (und Vermittler).

zurück zum Inhalt

[508] Siehe die Berichterstattung von TANJUG im März als Beispiel der serbischen Betrachtungsweise der Diplomatie zwischen Rambouillet und dem Anfang des Krieges.

zurück zum Inhalt

[509] Michael Salla: »Kosovo, Non-Violence and the Break-Up of Yugoslavia«, *Security Dialogue* 26 (1995), S. 432.

zurück zum Inhalt

[510] Zum Widerwillen Miloševićs, sich mit der ethnischen Säuberung in der Phase vor den Bombenangriffen zu beschäftigen, aus Angst, internationale Beschuldigungen zu provozieren, siehe Hayden: »Kosovo Conflict and Forced Migration«.

zurück zum Inhalt

[511] Christopher Hill, der Gesandte für den Balkan, glaubte, Milošević sei zur politischen Einigung bereit, aber gegen militärische Maßnahmen gewesen, denn: »Er meinte, die wahre Absicht der gegen ihn gerichteten Härte sei gewesen, ihn zu beseitigen und/oder den Kosovo von Serbien abzulösen. Tatsächlich gab es für die Serben nichts, was nicht politisch verhandelbar gewesen wäre.« Judah: *Kosovo*, S. 220. Diese Ansicht wurde von Radovan Radinović, einem pensionierten jugoslawischen Armeegeneral (und ehemaligen Chefstrategen),

geteilt: »Wir waren überzeugt, dass die NATO die UÇK als ihre Invasionsstreitmacht verwendete.« Zitiert in Daniel Pearl und Robert Block:»Body Count: War in Kosovo Was Cruel, Bitter, Savage; Genocide It Wasn't«, *Wall Street Journal*, 31. Dezember 1999. Diese Version der Ereignisse steht zum größten Teil – aber nicht völlig – im Einklang mit Bemerkungen, die mir gegenüber während der Interviews geäußert wurden, die ich im Juli 2000 und Mai 2001 mit ehemaligen Beamten der Clinton-Regierung (von denen nur einer behauptete, die Serben hätten sich der Unterzeichnung einer Vereinbarung unversöhnlich widersetzt), mit einem externen Mitglied der amerikanischen Verhandlungsdelegation im Dezember 2000, und mit deutschen Beamten im Juli 1999, geführt habe.

zurück zum Inhalt

[512] Nach Holbrookes Erinnerung an ihr letztes Treffen vom 23. März wusste Milošević, dass die Luftangriffe kommen würden. »Er hatte keine Zweifel daran, was wir tun würden.« Zitiert in Doyle McManu: »Debate Turns to Fingerpointing on Kosovo Policy«, *Los Angeles Times*, 11. April 1999.

zurück zum Inhalt

[513] Milošević hatte nicht nur gute Gründe zu glauben, dass die Europäer keine langwierigen militärischen Konflikte austragen wollten, er verfügte auch über Geheimdienstinformationen aus französischen (und vielleicht russischen) Quellen, die andeuteten, dass nur wenige Ziele ausgesucht worden waren. Siehe ebd.; Paul Beaver und David Montgomery: »Mystery Still Shrouds Downing of F-117A Fighter«, *Janes' Defense Weekly*, 1. September 1999; Paul Beaver und David Montgomery: »Belgrade Got NATO Attack Plans from a Russian Spy«, *Scotsman*, 27. August 1999; *Mortal Combat*. Als weiteres Indiz für eine undichte Stelle in den Nachrichtendiensten möchte ich auf ein Interview vom Juli 2000 verweisen, in dem mir ein Oberst der amerikanischen Luftwaffe bestätigte, dass eine solche undichte Stelle wahrscheinlich eine wichtige Rolle beim Abschuss einer F-117 während der Bombenangriffe spielte.

zurück zum Inhalt

[514] »Kosovo, the Untold Story«.

zurück zum Inhalt

[515] Zitiert in *Mortal Combat.*

zurück zum Inhalt

[516] Ebd.; Interviews des Autors mit Vertretern der deutschen Regierung in Sarajevo, Bosnien-Herzegowina, Juli 1999.

zurück zum Inhalt

517 Bronwen Maddox, Michael Evans, Anthony Lloyd, Tom Walker und Daniel McGrory: »The 80 Days War«, *Times*, 15. Juli 1999.

zurück zum Inhalt

518 Die Befürchtungen des Westens im Hinblick auf die Konsequenzen der Flüchtlingsströme aus dem Kosovo tauchten in der Presse spätestens zu Beginn der Offensive im März 1998 auf, als Strobe Talbott erklärte: »Eine der größten Ängste in Washington im Hinblick auf die serbische Brutalität gegenüber den ethnischen Albanern in der Provinz Kosovo besteht darin, dass sich die Gewalt bis nach Albanien und das benachbarte Mazedonien ausbreiten könnte.« Zitiert in Jane Perlez: »US Official Asks Restraint by Albanians«, *New York Times*, 17. März 1998.

zurück zum Inhalt

519 Siehe zum Beispiel: »Austria, Switzerland, and the Politics of Nationalism«, *Global Intelligence Update: Weekly Analysis*, 1. November 1999, www.stratfor.com. Siehe auch Jeanette Money: *Fences and Neighbors: The Political Geography of Immigration Control* (Ithaca, New York: Cornell University Press, 1999). Beachten Sie hierbei auch die zunehmende Popularität von Parteien überall in Westeuropa, die sich gegen die weitere Einwanderung von Ausländern aussprachen.

zurück zum Inhalt

520 Siehe Thomas F. Pettigrew: »Intergroup Contact Theory«, *Annual Review of Psychology* 49 (1998): S. 65–85.

zurück zum Inhalt

521 Dieselbe Umfrage deutete darauf hin, dass mehr als 60 Prozent der Deutschen die Einwanderung reduziert oder gar gestoppt haben wollten. Philip L. Martin: »Germany: Reluctant Land of Immigration«, in *Controlling Immigration: A Global Perspective*, Hrsg.: Wayne Cornelius, Philip L. Martin und James Hollifield (Stanford: Stanford University Press, 1994), S. 189.

zurück zum Inhalt

522 »Xenophobia and Racism in Greece, 1988–1992: A Comparative Approach and Some Hypotheses Based on Eurobarometer Data«, unveröffentlichtes Manuskript, 1992, S. 321, zitiert

in Katerina Linos: »Understanding Greek Immigration Policy«, www.hks.harvard.edu/kokkalis/GSW3/Katerina_Linos.pdf.

zurück zum Inhalt

523 Siehe zum Beispiel Jessika ter Wal: »Racism and Cultural Diversity in the Mass Media«, 2002, https://web.archive.org/web/20040723122039/http://eumc.eu.int/eumc/material/pub/media_report/MR-CH4-8-Italy.pdf.

zurück zum Inhalt

524 Ein Boulevardblatt brachte einen Artikel über Einwanderer aus der Slowakei und dem Kosovo, die um Asyl baten, um in den Genuss britischer Sozialleistungen zu gelangen, und ein bedrohliches Verhalten an den Tag legten, als keine guten Unterkünfte bereitgestellt wurden. Alice Bloch: »Kosovan Refugees in the UK: The Rolls Royce or Rickshaw Reception?«, *Forced Migration Review*, Nr. 5 (1999).

zurück zum Inhalt

525 Zitiert im *Public Broadcasting Service*: »Views from Abroad«, *News Hour with Jim Lehrer*, 8. April 1999.

zurück zum Inhalt

526 Der britische Premierminister Tony Blair erklärte während des Kosovo-Konflikts öffentlich: »Wenn die Unterdrückung zu großen Flüchtlingsströmen führt, die die Anliegerstaaten durcheinander-bringen, dann können sie durchaus als ›Bedrohungen des internationalen Friedens und der Sicherheit bezeichnet werden.‹« »Doctrine of the International Community«, Abschrift einer Rede vor dem Rat der Wirtschaftsweisen, Chicago, 24. April 1999, www.number10.gov.uk/Page1297.

zurück zum Inhalt

527 Siehe Wood: »Regional Tensions«, S. 20. Wie der Artikel weiterhin beschreibt, glaubten die Griechen: »Eine Bombardierung würde Flüchtlinge nach Mazedonien und Albanien bringen und die Lager mit den vertriebenen ethnischen Albanern füllen, die den Wunsch nach Rache hegen. Albanien ist bereits relativ instabil. Die Probleme dort, besonders im Hinblick auf die vielen Waffen, könnten zu einer separatistischen Kampagne der ethnischen Albaner in Mazedonien beitragen. Die Diplomaten fürchten, dass solch ein Konflikt die benachbarten Staaten dazu bringen könnte, erneut territoriale Ansprüche zu erheben: die Griechen auf das südliche Albanien, die Serben auf das nördliche Mazedonien und die Bulgaren auf das westliche Mazedonien. Es ist nicht nur der Kosovo, der auf dem Spiel steht«(20).

zurück zum Inhalt

[528] Linos: »Understanding Greek Immigration Policy«.

zurück zum Inhalt

[529] Margarita Kondopoulou: »The Greek Media and the Kosovo Crisis«, *Conflict & Communication Online* 1 (2002), S. 7, www.cco.regener-online.de/2002_2/pdf_2002_2/kondopoulou.pdf.

zurück zum Inhalt

[530] Siehe zum Beispiel Wood: »Regional Tension«.

zurück zum Inhalt

[531] Ebd. Unglücklicherweise für Deutschland teilten seine »Partner« nicht diese Ansicht.

zurück zum Inhalt

[532] Die Vorschläge der Europäischen Kommission, die Lasten gerechter zu verteilen, wurden von Frankreich, Großbritannien und Spanien zurückgewiesen. Emma Tucker: »Bonn Fears It May Be Left to Shoulder Burden of Refugees«, *Financial Times*, 16. Februar 1999.

zurück zum Inhalt

[533] Rathbun: *Partisan Interventions*, S. 117.

zurück zum Inhalt

[534] Bericht zitiert in Jeffrey Lantis: »The Moral Imperative of Force: The Evolution of German Strategic Culture in Kosovo«, *Comparative Strategy* 21 (2002), S. 33.

zurück zum Inhalt

[535] Rathbun: *Partisan Interventions*, S. 118.

zurück zum Inhalt

[536] Hanns W. Maull, »*Germany and the Use of Force: Still a Civilian Power?*«, *Trierer Arbeitspapiere zur Internationalen Politik 2* (November 1999), S. 19.

zurück zum Inhalt

[537] Guilio Perrone, »Racism without Races: Stereotypes and Prejudice in the Immigration towards the Puglia Region«, *L'Emigrato 95* (1998), S. 11 f.

zurück zum Inhalt

[538] Ter Wal: »Racism and Cultural Diversity«; Jason Lee: »Portrait of a Young Italy: Asylum Practice and Public Opinion«, *Contemporary Topics in Forced Migration* 4 (2005), S. 2–9. Wie in Kapitel 1 erwähnt, war die italienische Regierung gezwungen, einseitig Operation Alba zu starten, um die nötigen Kräfte zur Verfügung zu stellen, weil Großbritannien und Deutschland sich gegen ihre eigene Beteiligung und die der Europäischen Union ausgesprochen hatten. Siehe zum Beispiel Andrew Gumbel: »Italy Ready for Mission Impossible; Intervention in Albania Could Bring Instability to Rome«, *Independent*, 7. April 1997.

zurück zum Inhalt

[539] Oswaldo Croci: »Forced Ally? Italy and 'Operation Allied Force'«, *Italian Politics: The Faltering Transition* (London: Berghahn Books, 2000), S. 42.

zurück zum Inhalt

[540] Elaine Sciolino und Ethan Bronner: »The Road to War: How a President, Distracted by Scandal, Entered Balkan War«, *New York Times*, 18. April 1999.

zurück zum Inhalt

[541] Croci: »Forced Ally?«, S. 41.

zurück zum Inhalt

[542] Es ist eindeutig, dass Milošević die Berichterstattung der westlichen Presse genau verfolgt hat. Man denke zum Beispiel daran, dass er in einem Interview im April bemerkt hat, dass Kissinger Rambouillet als »einen Mechanismus für die dauerhafte Entwicklung von Problemen und Konfrontationen« bezeichnet hatte, woraufhin Milošević empfohlen hatte: »Präsident Clinton hätte besser auf diesen klugen geopolitischen Experten und nicht auf einige seiner weit

weniger informierten Berater gehört.« Arnaud de Borchgrave: »We Are neither Angels nor Devils: An Interview with Slobodan Milošević«, *United Press International*, 30. April 1999. Es ist ebenfalls bekannt, dass sich die Serben mit der Textanalyse von Dokumenten beschäftigt haben und daher erwartet haben könnten, dass der Westen das Gleiche tun würde und daher tatsächlich die Botschaft aus Belgrad verstand, die von dort offenbar verbreitet werden sollte. So versucht zum Beispiel ein Artikel in der serbischen staatlichen Zeitung, die gemeinsame NATO-Erklärung im Hinblick auf Operationen im Kosovo zu dekonstruieren und behauptet: »Es ist interessant an dieser ungewöhnlich langen Erklärung, dass sie permanent von ›unschuldigen Bürgern des Kosovo‹ sprechen. In den vorherigen NATO-Dokumenten haben sie dagegen in jedem Satz den Begriff ›ethnische Albaner verwendet‹.« »NATO Ministers Free Themselves of a Responsibility by Lie«, TANJUG, 13. April 1999.

zurück zum Inhalt

543 Siehe zum Beispiel den Kommentar von Lucio Caracciolo in *La Repubblica* am 12. Oktober 1998, worin er – aus »dem europäische Frontstaat« schreibt, »in das die albanischen Flüchtlinge zuerst strömen werden«, und bemerkt, dass die NATO im Begriff war, einen Krieg gegen Jugoslawien zu führen, »ohne dass irgendjemand auf beiden Seiten des Atlantiks klare Vorstellungen über die Ziele oder die Konsequenzen eines militärischen Eingreifens hat, das in Europa in dieser zweiten Hälfte des Jahrhunderts beispiellos ist«. Zitiert in Alexander Chancellor: »Fear of Bombing«, *Slate*, 14. Oktober 1998, http://www.slate.com/id/4101/. Siehe auch Arkin: »Operation Allied Force«.

zurück zum Inhalt

544 Eine gut informierte Quelle der NATO meinte dazu: »Milošević wusste mehr über unsere Ansichten, als wir wollten. Beim Krieg einer Koalition bekommen zu viele Personen zu viele Informationen. Wir denken nicht, dass es einen Agenten gab, es könnte auch nur an dem klugen serbischen Nachrichtendienst gelegen haben, aber sie wussten mehr, als sie sollten, lassen Sie es mich so formulieren.« Zitiert in Peter Beaumont und Patrick Wintour: »Leaks in NATO — and Plan Bravo Minus«, *Observer*, 18. Juli 1999.

zurück zum Inhalt

545 »Šešelj: Contact Group's Goals Not Reached«, TANJUG, 28. Februar 1999.

zurück zum Inhalt

546 »Open letter to Scalfaro, D'Alema, and Din«, TANJUG, 9. April 1999.

zurück zum Inhalt

547 Daten einer Meinungsumfrage von *Ispo/Cra Neilsen* (Italien); *Süddeutsche Zeitung*; und

Institut V-PRC, ALKO (Griechenland).

zurück zum Inhalt

548 Kondopoulou: »Greek Media«, S. 6.

zurück zum Inhalt

549 Ich komme hierbei zu der logischen Schlussfolgerung, wenn ich davon ausgehe, dass ein Artikel in der staatlichen Presse wohl die Ansichten und Einstellungen der Regierung widerspiegelt.

zurück zum Inhalt

550 Dusko Vojnovic: »American and European View on Kosovo and Metohia – Reasons for Differences and Disputes«, TANJUG, 5. März 1999.

zurück zum Inhalt

551 Ebd.

zurück zum Inhalt

552 Juan P. C. Elias: »The Reform: US Political Games on Kosovo and Metohi«, *Politika*, 4. März 1999.

zurück zum Inhalt

553 Ebd.

zurück zum Inhalt

554 »Yugoslav Government Condemns NATO Threats of Aggression«, TANJUG, 20. März 1999. Siehe Perlez: »US Official Asks Restraint by Albanians«.

zurück zum Inhalt

555 »Minister Jovanovic Writes to Security Council and OSCE«, TANJUG, 19. März 1999.

zurück zum Inhalt

[556] Lara Marlowe: »War and Peace Revisited«, *Irish Times,* 25. März 2000.

zurück zum Inhalt

[557] »Minister Jovanović«.

zurück zum Inhalt

[558] »Milošević Receives Holbrooke, Hill, Petritsch, and Mayorsky«, TANJUG, 23. März 1999.

zurück zum Inhalt

[559] »Kosovo, the Untold Story«.

zurück zum Inhalt

[560] Siehe wieder Rathbun: *Partisan Interventions*, S. 118.

zurück zum Inhalt

[561] Garton Ash: »The War We *Almost Lost*«.

zurück zum Inhalt

[562] Zitiert in Judah: *Kosovo*, S. 242.

zurück zum Inhalt

[563] Clark: *Waging Modern War,* S. 164.

zurück zum Inhalt

[564] Nicholas Morris: »UNHCR and Kosovo: A Personal View from within UNHCR«, *Forced Migration Review* no. 5 (1999). Diese Sicht der Ereignisse wird dadurch unterstützt, dass dem Bündnis nur eine Woche nach Beginn der Bombardierung der Vorrat an Marschflugkörpern ausging und festgestellt wurde, dass die eigenen Vorräte für die Nahrungsmittelhilfe im Kosovo jetzt hinter den feindlichen Linien lagen. Siehe zum Beispiel: Mary Dejevsky: »Will America

Crack? While the US Stands High in Military Might, on the Human Front It Is Finitely Vulnerable«, *Independent*, 2. April 1999.

zurück zum Inhalt

[565] Zitiert in Elaine Sciolino und Ethan Bronner: »The Road to War: How a President, Distracted by Scandal, Entered Balkan War«, *New York Times*, 18. April 1999.

zurück zum Inhalt

[566] Marlowe: »War and Peace Revisited«.

zurück zum Inhalt

[567] Vedrine, zitiert in »Kosovo, the Untold Story«.

zurück zum Inhalt

[568] Schelling: *Arms and Influence*, S. 3.

zurück zum Inhalt

[569] Selbst noch einen Monat nach Ausbruch des Konflikts waren die Führer der NATO nicht willens einzuräumen, dass die Ereignisse anders abgelaufen wären, wenn sie verhandlungsbereit gewesen wären. Auf dem NATO-Gipfel in Washington fragte der Reporter Jim Hoagland die Außenminister Großbritanniens, Frankreichs und Deutschlands, was sie anders gemacht hätten, wenn sie schon damals über die heutigen Informationen verfügt hätten: »Ihre einzelnen Antworten waren entsetzlich gleichförmig: Ihnen fiel nichts ein, was die internationale Gemeinschaft anders hätte tun können, um den Ablauf der Ereignisse zu verändern.« Joschka Fischer ging noch weiter und sagte: »Nur durch die Erfahrung, dass Milošević tatsächlich dazu imstande war ... konnten wir die Unterstützung in unseren demokratischen Gesellschaften dafür erreichen, das zu tun, was wir jetzt tun. Ich akzeptiere nicht die Ansicht, dass es eine Fehlkalkulation war.« Zitiert in Hoagland: »Misreading Milošević«.

zurück zum Inhalt

[570] Bemerkenswerterweise erzielte Milošević am Ende nur eine Abmachung mit der UN (nicht mit der NATO), nur für den Kosovo (nicht für das ganze ehemalige Jugoslawien), und das (drohende) Referendum wurde für unbestimmte Zeit auf Eis gelegt. Siehe Posen: »War for Kosovo«; Judah: *Kosovo*.

zurück zum Inhalt

571 Siehe zum Beispiel Barutciski: »Western Diplomacy«, wo dargestellt wird, inwieweit der Westen es versäumte, vor dem Einsatz der Streitkräfte und der damit verbundenen enormen Kosten die möglichen diplomatischen Optionen zu überprüfen. Siehe auch den Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten des Britischen Unterhauses, »Fourth Report«.

zurück zum Inhalt

572 »Kosovo, the Untold Story«.

zurück zum Inhalt

573 Clark: *Waging Modern War*, S. 171.

zurück zum Inhalt

574 »BETA Examines Milošević's Kosovo Options«, BETA News Service, 4. März 1999, belegt diese Theorie, obwohl darin auch voraussagt wird, dass Milošević versuchen werde, sich den nördlichen Kosovo anzueignen, was aber nicht geschehen ist.

zurück zum Inhalt

575 Präsident Clinton selbst hat auf einer Pressekonferenz Anfang April von dem zu erwartenden innenpolitischen Druck, dem die NATO-Mitgliedsländer ausgesetzt wären, gesprochen. »Crisis in The Balkans: President's Strategy: 'Our Plan Is to Persist Until We Prevail'«, *New York Times*, 5. April 1999.

zurück zum Inhalt

576 Die Erklärung von Lamberto Dini im April 1999 nach Ende des Konflikts, dass seine Regierung ein bilaterales Angebot von Milošević erhielt, bekräftigt diese Ansicht.

zurück zum Inhalt

577 DOD, »Joint Statement on the Kosovo After Action Review«.

zurück zum Inhalt

578 Siehe zum Beispiel »Kosovo, the Untold Story«.

zurück zum Inhalt

[579] Robert Art: »The Functions of Force«, *International Politics*, Hrsg.: Robert Art und Robert Jervis (New York: Harper-Collins, 1996), S. 159.

zurück zum Inhalt

[580] Obwohl dies allgemein noch nicht so gesehen wurde, als ich zuerst im Jahre 2000 über diese Situation schrieb, wird diese These heute weitgehend akzeptiert. Eine umfangreichere Analyse des zeitlichen Ablaufs und der Einzelheiten zu den Flüchtlingsströmen und Morde findet sich bei Kelly M. Greenhill: »The Use of Refugees as Political and Military Weapons in the Kosovo Conflict«, in *Yugoslavia Unraveled: Sovereignty, Self-Determination, and Intervention*, Hrsg.: Raju G. C. Thomas, S. 205–242 (Lanham: Rowman and Littlefield, 2003).

zurück zum Inhalt

[581] Zitiert in Christopher Layne: »Collateral Damage in Kosovo«, *NATO's Empty Victory* (Washington, D.C.: CATO Institute, 2000), S. 52 f. Siehe auch Steven Erlanger: »US Issues Appeal to Serbs to Halt Attacks in Kosovo«, *New York Times*, 23. März 1999.

zurück zum Inhalt

[582] Siehe z. B. Layne: »Collateral Damage in Kosovo«; Paul Watson: »Airstrikes May Be Triggering New Massacres«, *LA Times*, 27. März 1999; Jane Perlez, »US Stealth Fighter Is Down in Yugoslavia as NATO Orders Attacks on Serb Army Units: 'Ethnic Cleansing'«, *New York Times*, 28. März 1999.

zurück zum Inhalt

[583] Die von der OSZE zitierten Zahlen des UNHCR zeigen, dass vor dem 24. März nur 69 500 Flüchtlinge in diesem Gebiet waren, aber bereits 247 000 eine Woche später und 450 000 vier Tage danach. *Kosovo/Kosova*, 1:99.

zurück zum Inhalt

[584] Judah: *Kosovo*, S. 239 f.

zurück zum Inhalt

[585] Siehe Patrick Ball: »Policy or Panic? The Flight of Ethnic Albanians from Kosovo, March –

May 1999«, https://web.archive.org/web/20030604181810/http://shr.aaas.org/kosovo/policyorpanic/. Diese quantitative Analyse steht im Großen und Ganzen mit meiner eigenen qualitativen Bewertung im Einklang und beruht auf zahlreichen US- und europäischen Nachrichtenquellen: dem Außenministerium, dem UNHCR, Dokumenten der OSZE und Berichten von Menschenrechtsorganisationen.

zurück zum Inhalt

[586] Ebd. Andere Gebiete – insbesondere Kosovska Mitrovica und Priština – wurden ebenfalls, wenn auch nicht so intensiv, ins Visier genommen.

zurück zum Inhalt

[587] Siehe Thomas W. Lippman: »NATO Expands Fleet of Aircraft; Refugees Reappear at Kosovo Borders; NATO to Expand Fleet of Warplanes«, *Washington Post*, 11. April 1999.

zurück zum Inhalt

[588] Peč, Gjakova und Prizren liegen alle an der Grenze zu Albanien, und die wichtigste Straße durch den südwestlichen Kosovo führt durch Suhareka. Von Gjakova, Rahovec, Suhareka und Peč ist bekannt, dass sich dort viele Kräfte der UÇK befanden. Dies war nicht so in Prizren, trotz seiner strategischen Bedeutung aufgrund seiner direkten Lage an der Grenze zu Albanien und Mazedonien. Außerdem ist es möglich, dass eine Reihe der Bewohner von Prizren eher vor der UÇK als vor den Serben geflohen sein könnte, da die OSZE zahlreiche Angriffe der UÇK gegen vermeintliche serbische Sympathisanten registrierte; *Kosovo/Kosova*, Kapitel 5 (The Municipalities).

zurück zum Inhalt

[589] Tatsächlich könnten wir zu der Meinung gelangen, dass dies wirklich die einzige Absicht der Vertreibungen war. Doch diese Umsiedlungen geschahen zum größten Teil nicht zufällig; sie konzentrierten sich auf die Stützpunkte der UÇK und deren vermutliche Sympathisanten. Sie erschienen zudem organisiert zu sein – sie gingen zurück und nahmen wieder zu, wechselten das Ziel und ihre Konzentration – und waren nicht einfach ein unkontrolliertes Strömen über die Grenze.

zurück zum Inhalt

[590] Siehe den Anhang; Michael Barutciski und Astri Suhrke: »Lessons from the Kosovo Refugee Crisis: Innovations in Protection and Burden-Sharing«, *Journal of Refugee Studies* 14 (2001), S. 95–115; »Macedonia Fears It Could Become KLA Staging Ground«, CNN, 16. April 1999.

zurück zum Inhalt

[591] Während dieser Phase waren die Flüchtlingsströme aus Kosovska Mitrovica und ihren südlichen Nachbarn, Vucitrn und Srbrica, am größten, genau wie jene aus Kosovo Polje, Lipljan und Istok, ein bisschen weiter südlich und westlich.

zurück zum Inhalt

[592] Ball, *Policy or Panic?,* Teil 2.

zurück zum Inhalt

[593] *Kosovo/Kosova*, Kapitel 5 (The Municipalities), Srbrica.

zurück zum Inhalt

[594] Siehe zum Beispiel »Abrupt Stop in Refugee Flows Raises Fear«, UN-Telegramm, 20. April 1999.

zurück zum Inhalt

[595] Es ist schwierig, in Phase drei ein zugrunde liegendes Muster in den Flüchtlingsströmen zu erkennen, weil fast 50 Prozent derjenigen, die die Grenze während dieser Periode überquert haben, ihre Häuser vor dem 24. April verlassen hatten. Siehe Ball: *Policy or Panic?,* Teil 2.

zurück zum Inhalt

[596] Siehe zum Beispiel Thomas W. Lippman und Bradley Graham: »NATO Takes New Look at Options for Invasion«, *Washington Post*, 22. April 1999.

zurück zum Inhalt

[597] Siehe Carnes Lord: »What Milošević Really Wants«.

zurück zum Inhalt

[598] Siehe Ball: *Policy or Panic?,* Teil 2; John Gaps: »Allies Add Air Power; 600 Jets Deployed; More Refugees Flee«, *Chicago Sun-Times,* 11. April 1999.

zurück zum Inhalt

[599] Ball: *Policy or Panic?,* Teil 2.

zurück zum Inhalt

[600] Ebd., S. 110.

zurück zum Inhalt

[601] Siehe zum Beispiel: *Kosovo/Kosova*, Teil 1, insbesondere S. 104–111.

zurück zum Inhalt

[602] Am 10. Mai verkündete Milošević ein Ende der Angriffe auf die UÇK und behauptete, dass einige Einheiten der Armee und Polizei zurückgezogen worden seien, doch die NATO hatte ihre Zweifel.

zurück zum Inhalt

[603] »Bombs over Belgrade, Diplomatic as Well as Military«, *Economist*, 8. Mai 1999. Dieser Plan hatte mehr als eine flüchtige Ähnlichkeit mit dem Plan, den die Deutschen Mitte April entwickelt hatten. Dieser Vorschlag beinhaltete das Verschieben der Bombardierung der NATO um mindestens vierundzwanzig Stunden, um den jugoslawischen Streitkräften zu ermöglichen, sich aus dem Kosovo zurückzuziehen, schloss auch eine Entwaffnung der UÇK ein und empfahl Friedenskräfte, die eventuell unter einem UNO-Mandat operieren und zu denen auch Truppen aus Russland gehören sollten. Diese Idee würde den internationalen Stabilisierungskräften ähneln, die unter UNO-Mandat, aber unter Kontrolle der NATO in Bosnien eingesetzt wurden. Siehe zum Beispiel Judith Matloff: »Talk Still Drowned Out by Combat's Roar«, *Christian Science Monitor*, 16. April 1999.

zurück zum Inhalt

[604] Allan Little stellt fest: »Castenfelt sandte eine Nachricht, die die Träume des serbischen Führers von einer russischen Intervention beendeten. Die russische Regierung plante, einem Friedensplan mit der NATO zuzustimmen, und die russischen Sicherheitskräfte hatten es akzeptiert.« *Mortal Combat*.

zurück zum Inhalt

[605] Zu diesen Angeboten gehörten die Zusage Großbritanniens, das ansonsten eine sehr

restriktive Haltung gegenüber Flüchtlingen einnahm, 1000 Menschen pro Woche aufzunehmen, und die Italiens für weitere 10 000 Menschen. Zudem wollte Italien Hilfsgüter nach Mazedonien übersetzen. »Guns or Refugees – An Unequal Alliance??«, *Economist*, 8. Mai 1999. Mehrere Wochen zuvor hatten die auch die USA ihre Politik verändert und sich bereit erklärt, 20 000 Flüchtlinge aufzunehmen, und Kanada sagte zu, 5000 zu nehmen. Lippman und Graham: »NATO Takes a New Look«.

zurück zum Inhalt

606 Ball: *Policy or Panic?,* Teil 2.

zurück zum Inhalt

607 Lawrence Freedman: »Strategic Coercion«, in *Strategic Coercion: Concepts and Cases*, Hrsg.: Lawrence Freedman (Oxford: Oxford University Press, 1998), S. 25.

zurück zum Inhalt

608 Siehe zum Beispiel Joseph Lepgold: »NATO's Post-Cold War Collective Action Problem«, *International Security* 23 (1998), S. 78–106.

zurück zum Inhalt

609 Zitiert in Lippman: »NATO Expands Fleet of Aircraft«.

zurück zum Inhalt

610 Tatsächlich waren es wohl die gleichen Befürchtungen, die die Vereinigten Staaten vier Jahre zuvor in Bosnien schließlich dazu gezwungen hatten, eine aggressivere Handlung einzunehmen. Nur als klar wurde, dass sie ihre eigenen Truppen in der Region einsetzen mussten – wenn auch nur, um die Truppen ihrer europäischen Verbündeten abzuziehen und die Friedensmission zu einem Misserfolg zu erklären –, konnten sich die Amerikaner eine aggressivere Haltung zu Eigen machen. Für eine nähere Betrachtung dieser schwierigen Frage und der damit verbundenen Demütigung ihrer Verbündeten siehe Charles Boyd: »Making Bosnia Work«, *Foreign Affairs* 77 (1998), S. 42–67; Andrew Neil: »Arkansas Kid Guns Down NATO«, *Sunday Times*, 23. Juli 1995.

zurück zum Inhalt

611 Tony Blair: »Doctrine of the International Community«. Präsident Clinton hat damit die NATO öffentlich in die Pflicht genommen. Siehe William Jefferson Clinton: »A Just and Necessary War«, *New York Times*, 23. Mai 1999.

zurück zum Inhalt

[612] Clark: *Waging Modern War*, S. 171. Es wird berichtet, dass Albright antwortete: »Ja, das sehe ich genauso.« Ähnliche Aussagen machten US-Offiziere, die im Kosovo gedient hatten, und zivile Verteidigungsexperten, die ich zwischen Juli und September 2000 im Pentagon interviewt habe.

zurück zum Inhalt

[613] Henry A. Kissinger: »Doing Injury to History«, *Newsweek*, 5. April 1999, S. 38 f.

zurück zum Inhalt

[614] Henry A. Kissinger: »New World Disorder«, *Newsweek*, 31. Mai 1999.

zurück zum Inhalt

[615] Interview, August 2000.

zurück zum Inhalt

[616] Zitiert in *Mortal Combat*.

zurück zum Inhalt

[617] William Drozdiak: »European Allies Balk at Expanded Role to NATO«, *Washington Post*, 22. Februar 1998. Wie Philip Gordon zugespitzt fragte: »Wenn die (erste) jugoslawische Krise am Rande Europas – zusammen mit einer US-Politik, die sprunghaft, unbestimmt und gleichzeitig bevormundend war – nicht ausgereicht hat, um die Annahme von Grundsätzen der kollektiven Sicherheitspolitik und der militärischen Integration zu gewährleisten, was wäre dann ausreichend?«; »Europe's Uncommon Foreign Policy«, *International Security* 22 (1997–1998), S. 76.

zurück zum Inhalt

[618] Zitiert in Doyle McManus: »Nineteen Countries Speak with One Voice«, *Los Angeles Times*, 24. April 1999.

zurück zum Inhalt

619 Insgeheim waren viele Diplomaten dazu bereit, gegenüber den Vereinigten Staaten kritischer zu sein, wozu auch einige gehörten, die »privat gesagt haben, sie glaubten, dass Albright zu militaristisch sei«. Matloff: »Talk Still Drowned Out«. Und Kissinger meinte dazu im nächsten Monat: »In Europa ist die Situation komplizierter. Die Verbündeten teilen unsere Motive, aber sie beginnen unsere Beurteilung infrage zu stellen. Und sie befinden sich unter zunehmendem innenpolitischem Druck, da die Schäden durch die Bombardierung Serbiens die Verwüstungen im Kosovo übersteigen«. Kissinger: »New World Disorder«.

zurück zum Inhalt

620 Obwohl es in einigen Kreisen populär geworden ist zu behaupten, dass die Einheit der Allianz nie infrage stand, belegen Gespräche mit einigen Verantwortlichen, ihre Tagebucheinträge und ihre Erklärungen vor ihren jeweiligen gesetzgebenden Körperschaften, dass solche Besorgnisse weit verbreitet waren – wie auch der Glaube, dass in einigen Fällen Krisen nur mit knapper Not vermieden wurden. Karl Kaiser, Berater der deutschen Regierung, sagte dazu: »Einige der europäischen Verbündeten glauben, dass sie den Druck der öffentlichen Meinung nicht viel länger ertragen könnten. Es war für Deutschland nicht leicht. Dieses Land war besonders daran interessiert, den Krieg zu beenden. Es gab die Gefahr, dass sich die Krise in einer Weise entwickeln konnte, die in einer Tragödie enden konnte.« Zitiert in *Mortal Combat*. Siehe auch: Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten des Britischen Unterhauses, »Fourth Report«.

zurück zum Inhalt

621 Zitiert in »An Undemocratic War«, *Irish Times*, 1. März 2000.

zurück zum Inhalt

622 Holly Burkhalter: »Statement on Genocide in Kosovo«, *All Things Considered*, National Public Radio, 9. April 1999.

zurück zum Inhalt

623 Pearl und Block: »Body Count«.

zurück zum Inhalt

624 Zitiert in Toby Porter: »The Partiality of Humanitarian Assistance: Kosovo in Comparative Perspective«, *Journal of Humanitarian Assistance* (Juni 2000), www.reliefweb.int/rw/rwb.nsf/db900sid/OCHA-64CK3V?OpenDocument.

zurück zum Inhalt

625 Zitiert in *Mortal Combat*.

zurück zum Inhalt

626 »Crisis in The Balkans: President's Strategy: ›Our Plan Is to Persist until We Prevail‹, *New York Times*, 5. April 1999. Clinton bemühte sich sehr, eine Wiederholung dieser Kritik zu vermeiden, die nach dem Massaker von Srebrenica sehr heftig gewesen war. Power: *Problem from Hell*, S. 430–431.

zurück zum Inhalt

627 Siehe Garton Ash: »War We Almost Lost«.

zurück zum Inhalt

628 Zitiert in *Mortal Combat*.

zurück zum Inhalt

629 Olivia Ward: »Refugees Lose Patience with NATO Strategy«, *Toronto Star*, 20. Mai 1999.

zurück zum Inhalt

630 Ebd.

zurück zum Inhalt

631 Rreci, die später zugab, dass sie wirklich ein Mitglied des UÇK gewesen war und die ganze Zeit gewusst hatte, dass ihre Schwester am Leben war, wollte ihre Lügen begründen, indem sie betonte: »Andere Mädchen aus dem Kosovo haben ihre Schwestern verloren, warum sollte nicht ich es für sie tun?« Am Ende räumte Rreci aber ein, dass das, was sie gesagt hatte, nur UÇK-Propaganda war. Tom Regan: »Conned in Kosovo: A CBC Reporter's Dilemma«, *Christian Science Monitor*, 13. September 1999.

zurück zum Inhalt

632 Der Reporter der Canadian Broadcasting Corporation (CBC), der zuerst die Geschichte von

Rreci an die Öffentlichkeit gebracht hat, schrieb noch einen weiteren Bericht dazu, »The Truth about Rajmonda: A KLA Soldier Lies for the Cause«, bei dem es nicht nur um ihre Geschichte ging, sondern auch um die Frage, was dieses Beispiel darüber aussagt, wie Nachrichten aus Kriegsgebieten verbreitet werden. Ebd.

zurück zum Inhalt

633 Zitiert in »Kosovo, Kosovo, the Untold Story«.

zurück zum Inhalt

634 »An Undemocratic War«.

zurück zum Inhalt

635 Die Notwendigkeit, eine aggressive Medienpolitik zu führen, wurde auch von Veton Surroi, dem politischen Führer der Albaner im Kosovo, eingeräumt, der dazu erklärte: »Sobald wir die Fotografien bekommen hatten, stellten wir sie ins Internet, denn das waren die schrecklichsten Dinge, die wir bis dahin gesehen hatten. Erschossene Kinder, erschossen, das waren die Bilder eines Krieges, den die Leute sehen mussten. Wir waren erschüttert, und wir haben geglaubt, dass auch andere das sehen mussten, weil alles außer Kontrolle geriet.« Zitiert in *Mortal Combat*.

zurück zum Inhalt

636 Ebd.

zurück zum Inhalt

637 »Kosovo, Kosovo, the Untold Story«.

zurück zum Inhalt

638 Zitiert in *Mortal Combat*.

zurück zum Inhalt

639 Ebd.

zurück zum Inhalt

[640] Ebd.

zurück zum Inhalt

[641] Frelick: *Refugees as Weapons of War*; Lelyveld: »Defendant«; Alan J. Kuperman: »The Moral Hazard of Humanitarian Intervention: Lessons from the Balkans«, *International Studies Quarterly 52* (2008): S. 49–80.

zurück zum Inhalt

[642] Zitiert in *Mortal Combat*.

zurück zum Inhalt

[643] Ebd.

zurück zum Inhalt

[644] Zitat aus einem Interview in Bandow, »Hypocritical Humanitarianism«, in *NATO's Empty Victory: A Postmortem on the Balkan War*, Hrsg.: Ted Galen Carpenter (Washington, D.C.: CATO Institute, 2000), S. 39.

zurück zum Inhalt

[645] Siehe zum Beispiel Crawford: *Hard Bargains, Fragile Peace*.

zurück zum Inhalt

[646] Zitiert in Michael Ignatieff: »The Dream of Albanians«, *New Yorker*, 11. Januar 1999.

zurück zum Inhalt

[647] Timothy Garton Ash: »Kosovo and Beyond«, *New York Review of Books*, 24. Juni 1999.

zurück zum Inhalt

[648] Ebd.

zurück zum Inhalt

[649] Sicherlich verfolgten einige der von Belgrad ausgegebenen Drohungen diese Absichten. So meint zum Beispiel die Flüchtlingsexpertin Kathleen Newland: »Milošević hat sehr bewusst die Flüchtlingsströme aus dem Kosovo nach Mazedonien und nicht nach Albanien geleitet, weil Mazedonien eine viel kompliziertere ethnische Mischung hatte, politisch zerbrechlicher war und weil es selbst schon Probleme mit seiner eigenen albanischen Bevölkerung hatte.« Siehe: *Refugees as Weapons of War*.

zurück zum Inhalt

[650] Barutciski und Suhrke: »Lessons from the Kosovo Refugee Crisis«, S. 101.

zurück zum Inhalt

[651] Ebd.; Rey Koslowski: »The Mobility Money Can Buy«, in *The Migration Reader: Exploring Politics and Policies*, Hrsg.: Anthony Messina und Gallya Lahav (London Lynne Rienner, 2006), S. 578.

zurück zum Inhalt

[652] Barutciski und Suhrke: »Lessons from the Kosovo Refugee Crisis«, S. 101. Eine Analyse der Gebiete, in die 91 000 Menschen aus dem Kosovo im Laufe des Humanitarian Evacuation Program (HEP) gebracht wurden, ist zu finden bei Richard Caplan: »Kosovo: The Implications for Humanitarian Intervention«, *Forced Migration Review no. 5* (1999), S. 7.

zurück zum Inhalt

[653] Holger Jensen: »New Dangers Now Arise in Kosovo Crisis«, *Denver Rocky Mountain News*, 1. April 1999. »Die Bilateralen (eine Bezeichnung der NATO-Armeen) waren bei der Entlastungsanstrengung ungeheuer wichtig, nicht nur wegen der logistischen Unterstützung, die traditionell mit der Rolle des Militärs verbunden ist, sondern auch wegen der Einrichtung und Führung der Flüchtlingslager im Auftrag der von ihnen vertretenen Regierungen.« Toby Porter: »Coordination in the Midst of Chaos: The Refugee Crisis in Albania«, *Forced Migration* Review no. 5 (1999).

zurück zum Inhalt

[654] Joanne van Selm (Hrsg.): *Kosovo's Refugees in the European Union* (London: Continuum Publishing, 2000), S. 218.

zurück zum Inhalt

[655] Gallup-Meinungsumfrage. Man muss aber sagen, dass nicht alle Umfrageergebnisse so negativ waren. Einige europäische Staaten haben durchaus Flüchtlinge aufgenommen, wenn auch nur für einen beschränkten Zeitraum.

zurück zum Inhalt

[656] »Alle hatten Skrupel«, *Der Spiegel*, 29. März 1999. Siehe auch: »Infratest Survey of April 3–5«, zitiert in Caroline King: »The New German Government and the Kosovo Conflict: A Painful Awakening«, *Politik* (Sommer 1999): S. 4–5. Dieses Ausmaß der Unterstützung zeigte sich in vielen NATO-Ländern, einschließlich Großbritanniens, Frankreichs und der Niederlande, wo überall in der ersten Phase des Krieges die Unterstützung für die Bombardierung – nicht aber für den Einsatz von Bodentruppen – stark war. Siehe zum Beispiel Richard Boudreaux: »Europeans Hardened by Reports of Serb Atrocities«, *Los Angeles Times*, 1. April 1999.

zurück zum Inhalt

[657] Siehe Rathbun: *Partisan Interventions*, Kapitel 4; Croci: »Forced Ally?« insbesondere S. 44 f.

zurück zum Inhalt

[658] Siehe Rathbun: *Partisan Interventions*, Kapitel 4; Croci: »Forced Ally?« insbesondere S 44 f.

zurück zum Inhalt

[659] Berichten zufolge bedrängte Clinton am Vorabend des NATO-Gipfels Tony Blair, nicht mehr über die Möglichkeit zu sprechen, Bodentruppen bei dem Feldzug einzusetzen, denn das würde »zu innenpolitischen Problemen für die Verbündeten führen«. Dana Priest: »A Decisive Battle That Never Was«, *Washington Post*, 19. September 1999.

zurück zum Inhalt

[660] Michael Ignatieff: *Virtual War* (New York: Metropolitan Books, 2000), Einleitung.

zurück zum Inhalt

[661] Der Staatssekretär im Verteidigungsministerium William Cohen erklärte damals vor dem Senat: »Die Herzen, die so laut und enthusiastisch dafür schlagen, etwas zu tun und in Gebieten

zu intervenieren, wo es keine unmittelbare Bedrohung unserer entscheidenden Interessen gibt ... wenn jene Herzen, die so laut geschlagen haben, dann die Särge sehen, dann schalten sie um, und sie werden sagen: ›Was tun wir dort?‹« Zitiert in Samantha Power: *Problem from Hell*, S. 455.

zurück zum Inhalt

662 Zitiert in *Mortal Combat*.

zurück zum Inhalt

663 Jensen: »New Dangers Now Arise«.

zurück zum Inhalt

664 Zitiert in Michael Cameron: »NATO Raids Could Go On Indefinitely«, *Hobart Mercury*, 7. April 1999.

zurück zum Inhalt

665 Rathbun: *Partisan Interventions*, S. 113.

zurück zum Inhalt

666 Ebd., S. 114.

zurück zum Inhalt

667 Peter Morris: »Humanitarian Interventions in Macedonia: An NGO Perspective«, *Forced Migration Review* no. 5 (1999).

zurück zum Inhalt

668 Pearl und Block: »Body Count«.

zurück zum Inhalt

669 Zitiert in »Macedonia Fears«.

zurück zum Inhalt

[670] Frank Bruni: »Dueling Perspectives: Two Views of Reality Vying on the Airwaves«, *New York Times*, 18. April 1999; Katherine Butler: »Briefings' NATO Spokesman Accused of Exaggerations by the French«, *Independent*, 10. April 1999.

zurück zum Inhalt

[671] Croci: »Forced Ally?«, S. 46.

zurück zum Inhalt

[672] Pearl und Block: »Body Count«; Butler: »War in the Balkans«.

zurück zum Inhalt

[673] Ein aufschlussreiches Beispiel findet sich in der Antwort von Jamie Shea als Reaktion auf die Kritik an der NATO nach der Bombardierung des Flüchtlingskonvois in der Nähe von Djakovica. Shea stellte die Frage auf den Kopf und behauptete, dass die Schuld für den Tod der Flüchtlinge bei Milošević lag, nicht bei den Piloten, die Fehler »im Eifer der Gefechte« machten. Es stellte sich auch die Frage: »Warum wurde gestern Nachmittag um 15 Uhr ein Flüchtlingskonvoi durch serbische Militärfahrzeuge an der Spitze auf der Straße von Prizren nach Gjakova eskortiert?« In Thomas Lippman: »Allies Confirm Civilian Attack«, *Washington Post*, 16. April 1999.

zurück zum Inhalt

[674] Thomas Lippman: »NATO Commits Troops, Aircraft to Help Feed, Shelter Refugees; Allies Discuss a Force to Ensure Safe Return«, *Washington Post*, 4. April 1999.

zurück zum Inhalt

[675] Judah: *Kosovo*, S. 251.

zurück zum Inhalt

[676] Siehe Matthew Gibney: »Kosovo and Beyond: Popular and Unpopular Refugees«, *Forced Migration Review* no. 5 (1999), S. 28–30.

zurück zum Inhalt

[677] Koslowski: »Mobility Money Can Buy«, S. 578.

zurück zum Inhalt

[678] »Views from Abroad«.

zurück zum Inhalt

[679] Obwohl man vorsichtig damit sein muss, den Daten der öffentlichen Meinung eine zu große Bedeutung zu geben, sind sie dennoch nützlich, um die Gefühle einer Bevölkerung festzustellen und, was noch wichtiger ist, Veränderungen bei diesen Empfindungen zu messen. Und trotz des Fehlens der Fragekontinuität über die Zeit bestätigen diese Ergebnisse die anderen präsentierten Belege und zeigen eindeutig die vorhergesagten Veränderungen der öffentlichen Meinung im Laufe der Zeit.

zurück zum Inhalt

[680] Rathbun: Partisan Interventions, S. 114 f.

zurück zum Inhalt

[681] Croci: »Forced Ally?«, S. 45.

zurück zum Inhalt

[682] Norman Kempster: »Peace Organizations Set to Take On Clinton«, *Los Angeles Times*, Ausgabe vom 21. Mai 1999.

zurück zum Inhalt

[683] Siehe Gil Merom: *How Democracies Lose Small Wars* (Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2003), Kapitel 1; Alexander Downes: *Targeting Civilians in War* (Ithaca, New York, Cornell University Press, 2008).

zurück zum Inhalt

[684] Wie zuvor bemerkt, erklärte der französische Außenminister Vedrine: »Die meisten Experten unterschätzten, dass das Wissen um das Gemetzel auf dem Balkan der Auslöser für

Massenwanderungen war«. Zitiert in »Kosovo, the Untold Story«. Mit anderen Worten – und dies war mit den Ergebnissen der Menschenrechtsorganisationen im Einklang: Weitaus mehr entschieden sich aus freien Stücken, ihre Häuser zu verlassen, als dass sie direkt oder sogar indirekt dazu gezwungen wurden; HRW, *Under Orders*.

zurück zum Inhalt

685 Siehe Rory Braumann: »When Suffering Makes a Good Story«, *Life, Death and Aid: The Medecins Sans Frontieres Report on World Crisis Intervention*, Hrsg.: Medecins Sans Frontieres [Ärzte ohne Grenzen], S. 35–48 (London: Routledge, 1993).

zurück zum Inhalt

686 Siehe *Kosovo/Kosova; Moral Combat*.

zurück zum Inhalt

687 Wie bereits bemerkt, ist es in einigen Kreisen populär geworden zu behaupten, dass die NATO nie auf dem Spiel stand. Das ist wahrscheinlich eine sichere Behauptung in Bezug auf das grundsätzliche Überleben der Allianz. Aber die Behauptungen, dass die Lossagung durch individuelle Mitglieder von der Mission oder gar noch weitere Maßnahmen nie eine realistische Drohung gewesen sei, werden durch schriftliche Belege und durch meine Interviews mit europäischen Amtsträgern infrage gestellt. Zu den Auswirkungen des Konflikts auf die Verbündeten und wie – hätte Milošević nicht Anfang Juni kapituliert – der Zusammenhalt hätte auseinanderbrechen können, siehe auch Judah: *Kosovo*; Daalder und O'Hanlon: *Winning Ugly* und »Kosovo, the Untold Story«.

zurück zum Inhalt

688 Zitiert in Borchgrave: »We Are neither Angels nor Devils«.

zurück zum Inhalt

689 Wie zum Beispiel Lamberto Dini berichtet, erhielt er einen Anruf von Milošević, in dem dieser ihm eine Vereinbarung vorschlug, den albanischen Aktivisten Ibrahim Rugova zu übergeben. Laut Dini sagte Milošević: »›Ich will jetzt nicht über den Krieg sprechen ... Ich will nur die Vorkehrungen für die Übergabe von Rugova treffen. Er würde gern nach Mazedonien gehen‹, sagte Milošević und erklärte, dass er ihm dies nicht zugestehen könne, weil dort sein Leben in Gefahr sei. ›Wenn es Ihnen passt, werde ich ihn morgen mit seiner Familie von Priština abholen lassen. Das Flugzeug kann erst am Nachmittag eintreffen. Ich will, dass sie bei Tage reisen.‹« Zitiert in »Kosovo, the Untold Story«.

zurück zum Inhalt

[690] Ebd.

zurück zum Inhalt

[691] Ein ehemaliger NSC-Beamter sagte darüber: »Wir haben einige Fehler gemacht. Vielleicht waren wir schlecht auf die späteren Ereignisse vorbereitet. Aber wie sollten wir unser Nichtstun rechtfertigen, wenn wir Dinge hören wie: ›Jeden Tag ein Dorf und die NATO bleibt draußen‹?« Persönliches Gespräch, Lexington, Kentucky, November 2002.

zurück zum Inhalt

[692] Zitiert in *Mortal Combat*.

zurück zum Inhalt

[693] Schelling: *Arms and Influence*, S. 4.

zurück zum Inhalt

[694] Rathbun: *Partisan Interventions*, S. 116. Diese Position war ein Teil der auf der Konferenz der Grünen Partei im Mai 1999 beschlossenen Resolution.

zurück zum Inhalt

[695] Kondopoulou: »Greek Media«.

zurück zum Inhalt

[696] Siehe zum Beispiel *Mortal Combat*.

zurück zum Inhalt

[697] Es versteht sich von selbst, dass sich die Neigung vieler Staaten nach Interventionen (zumindest zeitweilig) nach der von den Vereinigten Staaten angeführten, problematischen Invasion im Irak im Jahre 2003 verringerte. Siehe Ted Galen Carpenter: »Perils of the New NATO«, in *NATO's Empty Victory: A Postmortem on the Balkan War*, Hrsg.: Ted Galen Carpenter (Washington, D.C.: CATO Institute, 2000), S. 178; Blair: »Doctrine of the

International Community«. (Der Begriff von Blair passt auch auffallend zu der vorgeschlagenen UNO-Doktrin über die Schutzverantwortung [Responsibility to Protect].)

zurück zum Inhalt

698 Siehe zum Beispiel: »Russia Recognizes Georgian Rebels«, BBC-Nachrichten, 26. August 2008.

zurück zum Inhalt

699 *Epigraf*: Ann Devroy und Barton Gellman: »Exodus From Haiti Strains U.S. Policy; Military Intervention Considered«, *Washington Post,* 2. Juli 1994.

Die Forschungsmaterialien für dieses Kapitel beruhen auf dem Archiv der JECL, Regierungsdokumenten der Vereinigten Staaten und des Bundesstaates Florida sowie einer Vielzahl von sekundären wissenschaftlichen, populären und journalistischen Quellen. Um eine zusätzliche Perspektive zu gewinnen, habe ich Interviews mit ehemaligen Mitgliedern der Regierungen Carter und Clinton geführt; mit amerikanischen Diplomaten, die früher in Port-au-Prince stationiert waren; Angehörigen der amerikanischen Streitkräfte, die an den mit Haiti in Zusammenhang stehenden Operationen in den Jahren zwischen 1991 und 1994 teilgenommen haben, Offizieren, die für die Einwanderung aus der Karibik sowohl bei SOUTHCOM als auch bei der amerikanischen Küstenwache in Miami verantwortlich waren; einem Vertreter des haitianischen Flüchtlingszentrums; Beamten der Regierung des ehemaligen Gouverneurs von Florida Lawton Chiles; mit Angestellten der Zweigstelle der INS in Miami und ehemaligen haitianischen Boatpeople, die heute in Florida leben.

zurück zum Inhalt

700 Ein Kommentator meinte damals: »Wenn Politiker Beweise brauchen, dass Leute wirklich den Wahlkampfversprechen glauben, dann müssen sie nur auf die Reden von Bill Clinton und die Reaktion der verarmten und politisch unterdrückten Menschen Haitis achten. Als der Kandidat Clinton versprach, dass er die Politik des Präsidenten Bush ändern würde, systematisch alle haitianischen Flüchtlinge abzuweisen, zeigten die Haitianer zweierlei Reaktionen: Sie haben Clinton als ihrem Retter zugejubelt, und sie haben angefangen, Boote zu bauen, deren Baumaterialien oft aus den herausgerissenen Seitenwänden und Dachbalken ihrer Häuser bestanden. Vor einer Woche haben diejenigen, die ihre Flucht aus Haiti planen, mit großer Verehrung von dem gewählten Präsidenten Bill Clinton gesprochen. Seine Versprechen zugunsten der haitianischen Flüchtlinge führten zu einem Spruch, der da lautet: ›Nach Gott kommt Bill Clinton.‹« Howard W. French: »Haitians Express Sense of Betrayal«, *New York Times*, 17. Januar 1993.

zurück zum Inhalt

701 Pamela Constable: »World Crises Won’t Wait for a Transition in US«, *Boston Globe,* 30.

November 1992. Angeblich befürchtete das Übergangsteam von Bill Clinton, dass die Antrittsrede durch »die Fernsehberichte von tausenden mittellosen Haitianern beeinträchtigt würde, die auf offenem Meer verhaftet oder, noch schlimmer, bei dem Versuch, die Vereinigten Staaten zu erreichen, ums Leben kommen«. Simon Tisdall, »US Ships Sail For Haiti to Halt Exodus«, *Guardian*, 16. Januar 1993.

zurück zum Inhalt

702 Matthew Vita: »Clinton to Haitians: Stay Home; Influx Peril Sinks Campaign Pledge«, *Atlanta Journal and Constitution*, 15. Januar 1993.

zurück zum Inhalt

703 Ebd.; David Malone: »Haiti and the International Community: A Case Study«, *Survival* 39 (1997): S. 135.

zurück zum Inhalt

704 Und obwohl die Zahlen recht ungenau sind, so ist dennoch davon auszugehen, dass während der Herrschaft der Junta nicht weniger als 4000 Menschen getötet wurden. Ungefähr 300 000 wurden vertrieben, und tausende mehr flohen über die Grenze in die Dominikanische Republik; Robert Maguire, Edwige Balutansky, Jacques Fomerand, Larry Minear, William G. O'Neill, Thomas G. Weiss und Sarah Zaidi: *Haiti Held Hostage: International Responses to the Quest for Nationhood, 1986–1996*, Occasional Paper no. 23 (Providence, R. I.: Watson Institute for International Studies, 1996). Siehe auch Kate Doyle: »Hollow Diplomacy in Haiti«, *World Policy Journal* 11 (1994), S. 50–58; Ian Martin: »Haiti: Mangled Multilateralism«, *Foreign Policy* 95 (1995), S. 72–89.

zurück zum Inhalt

705 Dies ist eine Interpretation, die nicht jeder teilt. Siehe zum Beispiel Monica Hirst: »Strategic Coercion in Latin America«, in *Strategic Coercion: Concepts and Case*, Hrsg.: Lawrence Freedman, S. 153–162 (Oxford: Oxford University Press, 1998). Laut Hirst versuchten die Vereinigten Staaten bereits lange vor dem Frühjahr 1994, Aristide wieder an die Macht zu bringen. Doch die Chronologie der Ereignisse und die offensichtliche Passivität der Vereinigten Staaten von September 1991 bis Anfang 1994 scheinen mit dieser Behauptung nicht in Einklang zu stehen.

zurück zum Inhalt

706 Außerdem zeigten die verschiedenen Wahlkreise in den Vereinigten Staaten, die für und gegen eine Intervention standen, eine totale Umkehrung ihrer früheren Einstellung im Hinblick auf ein militärisches Eingreifen; Malone: »Haiti and the International Community«, S. 135.

zurück zum Inhalt

[707] Thomas Weiss: »Haiti, 1991–1996: Why Wait So Long?«, in *Military-Civilian Interactions: Intervening in Humanitarian Crises* (New York: Rowman & Littlefield, 1999), S. 170.

zurück zum Inhalt

[708] Eine geschichtliche Abhandlung der Besetzung ist zum Beispiel zu finden bei Max Boot: *The Savage Wars of Peace: Small Wars and the Rise of American Power* (New York: Basic Books, 2002); Alex Dupuy: *Haiti in the World Economy: Class, Race, and Underdevelopment since 1700* (Boulder: Westview Press, 1989). Einige haben behauptet, dass die frühere Besetzung und der Umstand, dass die Amerikaner einen starken, wenn auch korrupten paramilitärischen Apparat zurückließen, die Vereinigten Staaten dazu zwangen, die Demokratie in den 1990er Jahren wiederherzustellen.

zurück zum Inhalt

[709] Siehe Dupuy: *Haiti in the World Economy*; Amy Wilentz: *The Rainy Season: Haiti since Duvalier* (New York: Simon and Schuster, 1989).

zurück zum Inhalt

[710] Siehe zum Beispiel Domingo Avecedo: »The Haitian Crisis and the OAS Response«, in *Enforcing Restraint: Collective Intervention in International Conflicts*, Hrsg.: Lori Fisler Damrosh (New York: Council on Foreign Relations Press, 1993), S. 124. Siehe auch Weiss: »Haiti, 1991–1996«; Ernest H. Preeg, *The Haitian Dilemma: A Case Study in Demographic, Development, and US Foreign Policy* (Washington, D.C.: Zentrum für Strategische und Internationale Studien, 1996).

zurück zum Inhalt

[711] Siehe zum Beispiel Alex Stepick: »Unintended Consequences: Rejecting Haitian Boat People and Destabilizing Duvalier«, in *Western Hemisphere Immigration and United States Foreign Policy*, Hrsg.: Christopher Mitchell, S. 125–155 (University Park: Pennsylvania State University Press, 1992).

zurück zum Inhalt

[712] Laut Naomi und Norman Zucker haben einige aufeinanderfolgende US-Regierungen geglaubt: »Wenn der Würgegriff von Duvalier gelöst würde, dann würde die daraus resultierende politische Unordnung zu einer kommunistischen Machtergreifung führen.« Naomi

Flink Zucker und Norman L. Zucker: »US Admission Policies towards Cuban and Haitian Migrants«, in *The Cambridge Survey of World Migration*, Hrsg.: Robin Cohen (Cambridge: Cambridge University Press, 1995), S. 447.

zurück zum Inhalt

[713] Robert Rotberg: *Haiti: The Politics of Squalor* (Boston: Houghton Mifflin, 1971), S. 249. Eine Studie schätzte, dass in den Jahren 1957–1975 etwa 60–75 Prozent der hoch qualifizierten Haitianer von der Insel flohen; Aaron Segal: »Haiti«, in *Population Policies in the Caribbea*k, Hrsg.: Aaron Segal (Lexington, Massachusetts: D.C. Heath, 1975), S. 200. Die Flucht der höher Qualifizierten wurde als relativ unproblematisch angesehen, weil in dieser Periode keine numerischen Beschränkungen der Einwanderung auf der westlichen Halbkugel bestanden und diese Gruppe »problemlos den ›qualitativen‹ Anforderungen entsprach«. Aristide Zolberg: »From Invitation to Interdiction: U.S. Foreign Policy and Immigration since 1945«, in *Threatened People, Threatened Borders: World Migration and US Policy*, Hrsg.: Michael Teitelbaum und Myron Weiner (New York: Norton, 1995), S. 145.

zurück zum Inhalt

[714] Siehe zum Beispiel Christopher Mitchell: »US Policy toward Haitian Boat People, 1972–93«, in *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 534 (1994), S. 69.

zurück zum Inhalt

[715] Siehe zum Beispiel Antonio de la Cova: »US-Cuba Relations during the Reagan Administration«, in *President Reagan and the World*, Hrsg.: Eric J. Schmertz, Natalie Datlof und Alexej Ugrinsky (London: Greenwood, 1997), S. 381–392.

zurück zum Inhalt

[716] Zitiert in Michael Getler: »Reagan Attacks Carter Policy on Refugees«, *Washington Post*, 17. Mai 1980. Reagan sorgte sich um die Situation der Arbeitslosigkeit in den USA und bemerkte dazu: »Wenn das Gebäude brennt und es noch eine Chance gibt, die Menschen durch die Fenster aus dem Obergeschoss herauszubekommen, dann ist die Sorge um Jobs zweitrangig.« Zitiert ebd.

zurück zum Inhalt

[717] Interview, April 2001, Cohasset, Massachusetts.

zurück zum Inhalt

718 Alan Dowty, *Closed Borders: The Contemporary Assault on the Freedom of Movement* (New Haven: Yale University Press, 1987), Kapitel 5.

zurück zum Inhalt

719 Stepick: »Unintended Consequences«, S. 142. Siehe auch Vernon M. Briggs jr.: *Mass Immigration and the National Interest* (New York: M. E. Sharpe, 1996), S. 130. Siehe auch das Memorandum der Einsatzgruppe an den Präsidenten vom 6. März 1981 über die Einwanderungs- und Flüchtlingspolitik, »Subject: What Policy Should the United States Adopt with Regard to Foreign Persons Who Enter South Florida without Visas?«, Issue Paper no. 3, Washington, D.C., 26. Juni 1981.

zurück zum Inhalt

720 Christopher Mitchell: »The Political Costs of State Power: US Border Control in South Florida«, in *The Wall around the West: State Borders and Immigration Control in North America and Europe*, Hrsg.: Peter Andreas und Timothy Snyder (Lanham: Rowman and Littlefield, 2000), S. 87.

zurück zum Inhalt

721 Präsident Reagan handelte auf diese Weise, ungeachtet der Tatsache, dass damals die Haitianer weniger als zwei Prozent innerhalb der Gruppe illegaler Personen in den USA ausmachten. Siehe Aussage (vor dem Repräsentantenhaus) von David Hiller, Sonderbeauftragter des Generalstaatsanwalts, Küstenwachenaufsicht—Teil 2, »Hearings on Military Readiness of International Programs, Subcommittee on the Coast Guard and Navigation, Committee on Merchant Marine and Fisheries, 97th Congress, 1st session« (1981); Erklärung des Präsidenten 4865 vom 29. September 1981, FR 28829, 46 Federal Register 48, 107, Nachdruck unter 8 USC 1182 a at 820 (Su V. 1981), http://www.archives.gov/federal-register/.

zurück zum Inhalt

722 Es ist hierbei zu bemerken, dass zwischen 1981 und dem Staatsstreich 1991 insgesamt 22 716 Haitianer nach Haiti zurückkehren mussten und nur 28 von ihnen die Erlaubnis erhielten, Asyl in den Vereinigten Staaten zu beantragen. U.S. Committee for Refugees, *World Refugee Survey 199* (Washington, D.C.: USCR, 1996), S. 180.

zurück zum Inhalt

723 Siehe zum Beispiel: Lawyers Committee for Human Rights, *Refugee Refoulement: The Forced Return of Haitians under the US-Haitian Interdiction Agreement* (New York: Lawyers Committee for Human Right, 1990). Ein Expertenteam des amerikanischen Außenministeriums, das Ende der 1970er Jahre nach Haiti gereist war, hatte festgestellt, dass die meisten Haitianer in der Regel kaum auf Probleme beim Verlassen ihres Landes stießen. Obwohl die Ausreise ohne Reisedokumente und eine Ausreisegenehmigung nach haitianischem Gesetz strafbar war, wurden solche Straftaten nur selten verfolgt. Zudem ergriffen die lokalen Behörden nur dann entsprechende Maßnahmen, wenn sie den Eindruck hatten, dass sie »nicht in angemessener Weise bezahlt worden waren, um das Vergehen zu ignorieren«. JECL, »Department of State Memorandum, June 19, 1979, Subject: State Department Study Team on Haitian Returnees«, CR&J—White Box 23, Cubans and Haitian [8].

zurück zum Inhalt

724 Stepick: »Unintended Consequences«, S. 147. Diese Behauptungen scheinen durch die Tatsache bestätigt zu sein, dass in den folgenden drei Jahren die Reagan-Administration immer wieder erklärte, Haiti mache »befriedigende Fortschritte bei der Einführung politischer Reformen«, ungeachtet der Tatsache, dass der US-amerikanische Kongress zu ganz anderen Ergebnissen gelangt war und sich darum bemühte, die finanzielle Unterstützung für den Inselstaat zu kürzen. U.S. Congress PL98–151, »Continuing Resolution«, 824; Stepick: »Unintended Consequences«, S. 149. Siehe auch Christopher Mitchell: »Reviewing the Case Studies: Implications for Understanding Policy Choice«, in *Western Hemisphere Immigration and United States Foreign Policy*, Hrsg.: Christopher Mitchell, S. 285–300 (University Park: Pennsylvania State University Press, 1992).

zurück zum Inhalt

725 Thomas Enders, damals Unterstaatssekretär, sagte vor dem Kongress aus, dass Haiti nicht in der Lage war, die illegale Ausreise seiner Bürger allein zu kontrollieren, und dass neben der Hilfe bei dem Abriegelungsprogramm wirtschaftliche und sicherheitspolitische Hilfsleistungen für das Finanzjahr 1982 notwendig wären, um der haitianischen Regierung zu ermöglichen, mit der angespannten wirtschaftlichen Lage zurechtzukommen. Zitiert in Jorge Dominguez: »US-Latin American Relations«, in *Immigration and US Foreign Policy,* Hrsg.: Robert W. Tucker, Charles B. Keely und Linda Wrigley (Boulder: Westview Press, 1990), S. 158.

zurück zum Inhalt

726 Ebd. Siehe auch Stepick: »Unintended Consequences«; Zolberg: »From Invitation to Interdiction«.

zurück zum Inhalt

727 Dominguez: »US-Latin American Relations«, S. 158–159. Siehe auch Howard W. French: »Between Haiti and the US Lies a Quandary«, *New York Times*, 24. November 1991, Week in Review; Zolberg: »From Invitation to Interdiction«.

zurück zum Inhalt

728 Die Kosten dieses Programms waren zwar bescheiden, betrugen aber dennoch etwa 30 Millionen Dollar pro Jahr für den Einsatz eines Schiffes der Küstenwache.

zurück zum Inhalt

729 Eine Erörterung, wie und warum sich etwa im Jahre 1984 die Dinge verschlechterten, was bis hin zur Amtsenthebung von Duvalier zwei Jahre später führte, findet sich bei Stepick: »Unintended Consequences«, S. 147–152.

zurück zum Inhalt

730 Reagan hatte beschlossen, dass es vernünftiger war, die Unversehrtheit und finanzielle Sicherheit von Baby Doc zu garantieren, als ein Blutbad zu riskieren. Eine umfangreichere Darstellung der Ereignisse in der Zeit zwischen Duvalier und Aristide findet sich bei Robert Rotberg: »Haiti in Turmoil: Politics and Policy under Aristide and Clinton«, *World Peace Foundation Reports no. 32,* Cambridge, Massachusetts, 2003; Alex Dupuy: *Haiti in the New World Order* (Boulder: Westview Press, 1997), S. 104; ebd.

zurück zum Inhalt

731 Die Wahl von François (Papa Doc) Duvalier im Jahr 1957 war scheinbar demokratisch, aber sie wurde von vielen als korrupt verurteilt. Die Wahl 1990 wurde als Reaktion darauf von der Organization of American States (OAS) durchgeführt und von ihr kontrolliert.

zurück zum Inhalt

732 Avecedo: »Haitian Crisis«, S. 131. Siehe auch Robert C. DiPrizio: *Armed Humanitarians: US Interventions from Northern Iraq to Kosovo* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2002), S. 89.

zurück zum Inhalt

733 Alex Dupuy meint dazu: »Aristide stand für die schlimmsten Befürchtungen des

Pfründnerstaats und des besitzenden Bürgertums, weil er nicht für eine Demokratie eintrat, die die Interessen aller Teile der haitianischen Gesellschaft in gleicher Weise schützte. Er stand eher für eine Demokratie, die die früheren Ungerechtigkeiten korrigierte und die Interessen der verarmten und unterdrückten Mehrheit mehr förderte als diejenigen der privilegierten Klassen.« *Haiti in the New World Order*, S. 104.

zurück zum Inhalt

734 So versäumte Aristide zum Beispiel, die Praxis des »Necklacing« zu verurteilen, bei der seine Unterstützer brennende, benzingefüllte Reifen um den Hals ihrer Opfer legten. Siehe Weiss: »Haiti, 1991–1996«.

zurück zum Inhalt

735 Aristide hatte ihn einige Monate zuvor zum Oberbefehlshaber der Streitkräfte ernannt.

zurück zum Inhalt

736 Zuweilen tauchten Soldaten auf, um von den Fliehenden eine Belohnung zu erpressen, aber nur selten, um die Ausreise zu stoppen. Greg Chamberlain: »US Offers Haiti Army $50m to Restore Democracy; Military agrees to observers' force as coast guard ships stand off shore«, *Guardian*, 18. Januar 1993.

zurück zum Inhalt

737 Douglas Farah: »Coast Guard Patrols, Clinton's Switch on Repatriation Delay Haitian Exodus«, *Washington Post*, 21. Januar 1993.

zurück zum Inhalt

738 Natürlich war dies ein überaus optimistisches Ergebnis, denn nur wenige Staaten waren für das Ergreifen von militärischen Aktionen in Haiti. Die Troika glaubte – für eine ganze Weile zu Recht –, dass es den Vereinigten Staaten am Willen fehlte, Maßnahmen zu ergreifen, die entschieden genug wären, um eine Amtsenthebung zu bewirken. Der Widerwille innerhalb des Pentagons gegen eine Invasion, verbunden mit der Ansicht der Bush-Administration, dass »die Sicherheit unseres Landes oder die Sicherheit unserer Bürger nicht gefährdet sei«, bedeutete, »dass nicht ernsthaft daran gedacht wurde, die Streitkräfte einzusetzen, um Aristide in Haiti wieder an die Macht zu bringen«. Interviews, Juli 2000, Washington, D.C., und April 2001, Cambridge, Massachusetts. Siehe auch im Hinblick auf das erste Ziel Robert A. Pastor: »Haiti, 1994«, in *The United States and Coercive Diplomacy*, Hrsg.: Robert J. Art und Patrick Cronin (Washington, D.C.: United States Institute for Peace, 2003), S. 122; und bezüglich des zweiten Ziels James A. Baker III: *The Politics of Diplomacy* (New York: G. Putnam's Sons, 1995), S. 601 f.

zurück zum Inhalt

[739] »Gathering Storm Clouds«, *Maclean*’s, 25. Juli 1994.

zurück zum Inhalt

[740] So führte zum Beispiel eine Klage wegen der vorherrschenden Bedingungen in Haiti im November 1991 zur vorläufigen Suspendierung der Politik der automatischen Repatriierung.

zurück zum Inhalt

[741] »Haitian Exodus Predictions Doubted«, *St. Louis Post-Dispatch*, 17. Januar 1993.

zurück zum Inhalt

[742] Eine kurze Beschreibung der politisch ungünstigen Situation der Haitianer zu Beginn der 1990er Jahre findet sich bei Mitchell: »Political Costs of State Power«.

zurück zum Inhalt

[743] Zitiert in »Send ’Em Back!«, *Time*, 8. Juni 1992. Ira Kurzban, eine Rechtsanwältin des haitianischen Flüchtlingszentrum in Miami, beklagte sich: »Die Politik im Hinblick auf Haiti orientiert sich am niederträchtigsten Teil der republikanischen Partei, den Antiausländern und Rassisten, um sie davon abzuhalten, zu Ross Perot [der im Begriff war, eine dritte Partei aufzubauen] zu wechseln.« Ebd.

zurück zum Inhalt

[744] Maguire u. a.: *Haiti Held Hostage*. Während desselben Zeitraums begannen Anhänger des Staatsstreichs, T-Shirts zu tragen und Autoaufkleber zu verkaufen, auf denen öffentlich erklärt wurde: »Haiti, liebe es oder verlasse es!«

zurück zum Inhalt

[745] »Send ’Em Back!«

zurück zum Inhalt

[746] Siehe zum Beispiel Human Rights Watch: Nationale Koalition für haitianische Flüchtlinge

und Flüchtlingsdienst der Jesuiten in den Vereinigten Staaten, »No Port in a Storm: The Misguided Use of In-Country Refugee Processing in Haiti«, no. 5, Washington, D.C., September 1993.

zurück zum Inhalt

[747] Leslie H. Gelb: »Foreign Affairs; Mr. Bush, Statesman«, *New York Times*, 24. September 1992.

zurück zum Inhalt

[748] »Send ’Em Back!«

zurück zum Inhalt

[749] Robert S. Greenberger: »Washington Insight: Bush’s Handling of Haitians Highlights Contradictions in U.S. Refugee Policy«, *Wall Street Journal*, 1. Juni 1992.

zurück zum Inhalt

[750] Zitiert in J. F. O. McAllister: »Lives on Hold«, *Time*, 1. Februar 1993.

zurück zum Inhalt

[751] Elizabeth Drew: *On the Edge: The Clinton Presidency* (New York: Simon and Schuster, 1994), S. 138.

zurück zum Inhalt

[752] Siehe zum Beispiel: »US Sends 22 Ships to Keep Haitians in Haiti«, *St. Petersburg Times*, 16. Januar 1993; Steven A. Holmes: »US Sends Flotilla to Prevent Exodus From Haiti by Sea«, *New York Times*, 16. Januar 1993; »Haitian Exodus Predictions Doubted«.

zurück zum Inhalt

[753] Die Idee bestand darin, dass die Streitkräfte den Einsatz von Booten verbieten würden, um zu verhindern, dass die Menschen auf See ertranken. »Wir sahen uns den üblichen Weg an, den sie für das Verlassen des Landes nahmen«, sagte Jack O’Dell, Sprecher der amerikanischen Küstenwache. »Wir wollen in einer Situation sein, wo wir jeden möglichen Verlust an Menschenleben verhindern können, sollte das Meer rau werden.« Zitiert in Holmes, »US Sends Flotilla«.

zurück zum Inhalt

754 »US Sends 22 Ships«.

zurück zum Inhalt

755 Eine Beschreibung der beschränkten Möglichkeiten von Aristide nach dem Staatsstreich findet sich bei Dupuy: *Haiti in the New World Order*, Kapitel 7.

zurück zum Inhalt

756 Farah: »Coast Guard Patrols«. Diese Bewertung steht im Einklang mit meinen Interviews.

zurück zum Inhalt

757 Dupuy: *Haiti in the New World Order,* S. 142.

zurück zum Inhalt

758 Zitiert in Martin Walker: »Immigration Fears Put US in Quandary over Haiti«, *Guardian*, 9. Juli 1994.

zurück zum Inhalt

759 Siehe Dupuy: *Haiti in the New World Order,* S. 141; Doyle: »Hollow Diplomacy in Haiti«; Council on Hemispheric Affairs: » Clinton Missing the Boat on Haiti«, Presseerklärung Nr. 93.2, 8. Januar 1993; Vita: »Clinton to Haitians«.

zurück zum Inhalt

760 Doyle: »Hollow Diplomacy in Haiti«; Interviews, Mai 1999, Warrenton, Virginia, und April 2005, Cambridge, Massachusetts.

zurück zum Inhalt

761 Jean-Bertrand Aristide (zus. mit Christopher Wargny): *Dignite* (Paris: Editions du Sevil, 1994), S. 110. Robert Pastor bestätigt, dass solch eine Übereinkunft vereinbart wurde (er war im Zimmer mit Aristide, als Clinton anrief); »Haiti, 1994«, S. 124, Fußn. 14. Andere

amerikanische Vertreter bestätigen dies in Interviews im Mai 1999, Warrenton, Virginia, und April 2005, Cambridge, Massachusetts.

zurück zum Inhalt

762 Aristide: *Dignite*, S. 110 f.

zurück zum Inhalt

763 Holmes: »US Sends Flotilla«.

zurück zum Inhalt

764 Ebd.

zurück zum Inhalt

765 Vita: »Clinton to Haitians«.

zurück zum Inhalt

766 Pamela Constable: »In Departure from Pledge, Clinton Says He Will Send Haitians Back«, *Boston Globe*, 15. Januar 1993.

zurück zum Inhalt

767 Zitiert in Constable: »In Departure from Pledge«.

zurück zum Inhalt

768 Dupuy: *Haiti in the New World Order*, S. 141.

zurück zum Inhalt

769 Interviews, Februar 2000, Miami, Florida, und Juli 2000, Washington, D.C.; Dupuy: *Haiti in the New World Order*, S. 141.

zurück zum Inhalt

[770] Zitiert in Chamberlain: »US Offers Haiti Army $50m«.

zurück zum Inhalt

[771] Zitiert in Farah: »Coast Guard Patrols«.

zurück zum Inhalt

[772] Zitiert in Constable: »In Departure from Pledge«.

zurück zum Inhalt

[773] Douglas Farah: »Haitians Preparing Boats Denounce Policy Shift by Clinton«, *Washington Post*, 15. Januar 1993.

zurück zum Inhalt

[774] David Beard: »Jackson: New Administration Will Pressure Haitian Army to Reinstate Aristide«, *Associated Press*, 24. Januar 1993; »Jesse Jackson Visits Haiti to Push for End of Military Rule«, *Gazette*, 23. Januar 1993.

zurück zum Inhalt

[775] Howard W. French: »Jackson, in Haiti, Cautions Military«, *New York Times*, 24. Januar 1993.

zurück zum Inhalt

[776] Zitiert in Vita: »Clinton to Haitians«.

zurück zum Inhalt

[777] Siehe zum Beispiel Andrew Kohut und Robert Toth: »Arms and the People«, *Foreign Affairs* 73, no. 6 (1994), S. 47–61; Richard A. Melanson: *American Foreign Policy since the Vietnam War: The Search for Consensus from Nixon to Clinton* (Armonk: M. E. Sharpe, 2000); Richard Sobel: *The Impact of Public Opinion on US Foreign Policy since Vietnam: Constraining the Colossus* (Oxford: Oxford University Press, 2001).

zurück zum Inhalt

[778] John Dillin: »Campaign Promises Dog Clinton’s First Days«, *Christian Science Monitor*, 21. Januar 1993, S. 1. Die Meinungsumfrage wurde vom 14. bis 17. Januar 1993 durchgeführt.

zurück zum Inhalt

[779] Jon Sawyer: »Clinton’s Reversal over Haiti Spawns New Diplomatic Ripples«, *St. Louis Post-Dispatch*, 16. Januar 1993. Dieselbe Quelle aus dem Kongress lobte auch die Arbeit des Außenministers Lawrence Eagleburger, der, nachdem er im August 1992 das Amt von James Baker übernommen hatte, eine viel aktivere Rolle einnahm und das Eingreifen der UNO forderte.

zurück zum Inhalt

[780] Christopher Marquis: »Criticism in Capital Subdued«, *Miami Herald*, 16. Januar 1993.

zurück zum Inhalt

[781] Briggs: *Mass Immigration and the National Interest*, S. 150.

zurück zum Inhalt

[782] Sawyer: »Clinton’s Reversal«.

zurück zum Inhalt

[783] Patrick Brogan: »Why Clinton Will Gamble and Send in the Marines«, *Herald*, 9. Juli 1994.

zurück zum Inhalt

[784] Lester H. Brune: *United States and Post-Cold War Interventions: Bush and Clinton in Somalia, Haiti and Bosnia*, *1992–1998* (Claremont, California: Regina Books, 1999), S. 45.

zurück zum Inhalt

[785] Zitiert in Elaine Sciolino: »Haitian Impasse–A Special Report; Failure on Haiti: How US Hopes Faded«, *New York Times*, 29. April 1994.

zurück zum Inhalt

[786] Kongressbericht 140, Nr. 62 (18. Mai 1994), https://web.archive.org/web/20111219080132/http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CREC-1994-05-18/html/CREC-1994-05-18-pt1-PgH40.htm.

zurück zum Inhalt

[787] Zum Beispiel: Erst im Oktober 1993 – als sich die USA theoretisch mit der Umsetzung des Abkommens von Governors Island befassten – erstellte Brian Latell, ein für Lateinamerika zuständiger Nachrichtenoffizier, ein psychologisches Profil über Aristide, das zu dem Schluss kam, dass er psychisch labil war. Derartige Studien lieferten Munition für die Gegner von Aristide in der Legislative und andere einflussreiche Personen wie Brent Scowcroft, den ehemaligen NSC-Berater der Bush-Administration, der Aristide als »launisch« beschrieb und mit der Aussage des Senators Jesse Helms (R-N.C.) übereinstimmte, der über Aristide sagte, er sei »wohl eindeutig ein Psychopath«. Mark Danner: »The Fall of the Prophet«, *New York Review of Books*, 2. Dezember 1993.

zurück zum Inhalt

[788] Aber, so bemerkt Weiss, die vom Sicherheitsrat ergriffenen Maßnahmen waren »weder so schnell noch so entschlossen«, wie sie hätten sein können, »wegen des weit verbreiteten Unbehagens in vielen Entwicklungsländern, dass solche Aktionen einen Präzedenzfall im Hinblick auf eine Intervention im Namen der Demokratie und der Menschenrechte hätte schaffen können«. »Haiti, 1991–1996«, S. 175. Zudem verhinderte die Zurückhaltung der Regierung gegenüber Aristide weitere Fortschritte. Siehe Dupuy: *Haiti in the New World Order*, Kapitel 6–7, besonders S. 167 f., Fußn. 6; Malone: »Haiti und and the International Community«.

zurück zum Inhalt

[789] Malone: »Haiti und and the International Community«.

zurück zum Inhalt

[790] Dupuy: *Haiti in the New World Order*, S. 139.

zurück zum Inhalt

[791] Ebd., S. 140 f.; Doyle: »Hollow Diplomacy in Haiti«, S. 52.

zurück zum Inhalt

792 Siehe zum Beispiel Pastor: »Haiti, 1994«; DiPrizio: *Armed Humanitarians*; Kim Ives: »The Unmaking of a President«, in *The Haiti Files: Decoding the Crisis* (Washington, D.C.: Essential Books, 1994).

zurück zum Inhalt

793 United Nations: *Les Nations Unies et Haiti, 1900–1996, UN Blue Book* (New York: UNO-Informationsabteilung, 1996), S. 28–48. Weitere Einzelheiten des Abkommens sahen vor, dass Cedras zugunsten von Aristide, der jetzt offiziell unterstützt wurde, zurücktreten sollte. Aristide sollte vor seiner Rückkehr einen neuen Premierminister ernennen. Zudem waren weitreichende rechtliche und politische Reformen vorgesehen, und Militärberater der Vereinigten Staaten und Kanadas sollten beim Wiederaufbau der haitianischen Infrastruktur helfen. Siehe United Nations: *Les Nations Unies et Haiti* (l'Accord Governor's Island, Dokument 74), S. 314–316.

zurück zum Inhalt

794 Militante störten auch eine Sitzung zwischen der UNO und dem haitianischen Finanzminister. Sie hielten die Delegierten als Geiseln und drohten damit, die Angehörigen des Ministeriums zu töten, die sich für die Rückkehr von Aristide ausgesprochen hatten.

zurück zum Inhalt

795 DiPrizio: *Armed Humanitarians*, S. 91.

zurück zum Inhalt

796 Siehe zum Beispiel Mark Bowden: *Blackhawk Down: A Story of Modern War* (New York: Atlantic Monthly Press 1999), S. 335.

zurück zum Inhalt

797 Diejenigen in Haiti gelangten zu der gleichen Schlussfolgerung. So sagte der Demonstrationsführer Emmanuel Constant: »Meine Leute wollten ständig davonlaufen. Aber ich habe die Verantwortung übernommen und sie genötigt zu bleiben. Dann sind die Amerikaner ausgestiegen! Wir waren überrascht. Das war der Tag, an dem die FRAPH wirklich geboren wurde. Vorher hat jeder gesagt, wir seien verrückt und selbstmörderisch, und nach Aristides Rückkehr würden wir alle verbrannt werden. Aber jetzt wissen wir, dass er nie zurückkehren wird.« Zitiert in Martin: »Haiti«, S. 72 f.

zurück zum Inhalt

798 Viele Berichte weisen darauf hin, dass sich die Junta sicher fühlte, auf die Unterstützung durch die GIA zu verzichten, weil es so viele Unstimmigkeiten innerhalb der Vereinigten Staaten gab – wie auch bei der OAS und der UNO in dieser Frage –, wie man weiter vorgehen sollte. Es ist sogar darauf hingewiesen worden, dass amerikanische Beamte indirekt die Landung in Harlan County verhindert haben, weil sie meinten, dass die UNO dadurch abgeschreckt werden würde. DiPrizio, *Armed Humanitarians*, S. 205, Fußn. 27.

zurück zum Inhalt

799 Jocelyn McCalla von der Nationalen Koalition für haitianische Flüchtlinge, zitiert in Phil Gunson: »Aristide Attacks Refugee Policy«, *Guardian*, 8. April 1994.

zurück zum Inhalt

800 Siehe Aristide: *Dignite*, S. 110 f.

zurück zum Inhalt

801 Zur gleichen Zeit ist behauptet worden, Aristide sei nie bereit gewesen, ohne ein Kontingent von US-Truppen zurückzukehren, die ihn vor einer möglichen Ermordung beschützen sollten. Selbst wenn Clinton schneller die notwendigen Entscheidungen getroffen hätte, hätte Aristide weiterhin für eine militärische Unterstützung seiner Rückkehr gedrängt. Interviews, Februar 2000, Miami, Fort Lauderdale und Wilton Manors, Florida, sowie April 2005, Cambridge, Massachusetts.

zurück zum Inhalt

802 Malone: »Haiti and the International Community«, S. 135.

zurück zum Inhalt

803 Ebd.

zurück zum Inhalt

804 Carl Mollins und Luke Fisher: »Troubled Waters«, *Maclean*’s, 18. Juli 1994.

zurück zum Inhalt

[805] Malone: »Haiti and the International Community«, S. 135.

zurück zum Inhalt

[806] Ebd., S. 157. Siehe auch Steven Greenhouse: »Aristide to End Accord That Allows US to Seize Refugee Boats«, *New York Times*, 8. April 1994.

zurück zum Inhalt

[807] Jocelyn McCalla von der Nationalen Koalition für haitianische Flüchtlinge, zitiert in Gunson: »Aristide Attacks Refugee Policy«.

zurück zum Inhalt

[808] Dupuy: *Haiti in the New World Order*, S. 156.

zurück zum Inhalt

[809] Ann Devroy und B. Graham: »US to Bar Haitians Picked Up at Sea«, *Washington Post*, 6. Juli 1994.

zurück zum Inhalt

[810] Randall Robinson: »Haiti's Agony, Clinton's Shame«, *New York Times*, 17. April 1994.

zurück zum Inhalt

[811] Dupuy: *Haiti in the New World Order*, S. 156.

zurück zum Inhalt

[812] Kevin Merida: »TransAfrica Leader to Fast in Protest«, *Washington Post*, 12. April 1994; Steven Greenhouse: »Aristide Condemns Clinton's Haiti Policy as Racist«, *New York Times*, 22. April 1994.

zurück zum Inhalt

[813] »Treat Haitians Fairly«, *New York Times*, 22. April 1994.

zurück zum Inhalt

[814] Die Tatsache, dass die Zahl der schwarzen Kongressabgeordneten nach der Wahl von 1992 von 26 auf 40 gestiegen war, bedeutet, dass sie Mitte 1994 eine instrumentelle Rolle bei den Regierungsentscheidungen spielten. (Dies traf besonders deswegen zu, weil einige innerhalb des Kongresses und innerhalb der Administration auf diese Parlamentariergruppe setzten, um für Clintons Initiativen bei den Gesundheits- und Sozialfürsorgereformen wie auch der Verbrechensbekämpfung die nötige Unterstützung zu erhalten.) Steven A. Holmes: »With Persuasion and Muscle, Black Caucus Reshapes Haiti Policy«, *New York Times*, 14. Juli 1994; Interviews mit ehemaligen Vertretern der Clinton-Administration, Juli 2000 und Mai 2001, Washington, D.C.

zurück zum Inhalt

[815] Zitiert in Holmes: »With Persuasion and Muscle«. Diese Behauptung stimmt mit meinen eigenen Interviews überein.

zurück zum Inhalt

[816] Warren P. Strobel: *Late-Breaking Foreign Policy: The News Media's Influence on Peace Operations* (Washington, D.C.: USIP, 1997), S. 186.

zurück zum Inhalt

[817] Ebd., S. 185.

zurück zum Inhalt

[818] »Haitian Futility«, *Nation* 258 (1994), S. 819.

zurück zum Inhalt

[819] Robert Juceam, zitiert in Henry J. Reske: »Courts Wrangle over Haitians«, *ABA Journal* 78 (1992), S. 30.

zurück zum Inhalt

[820] Clinton, zitiert ebd. Siehe auch: »Haitian Impasse – A Special Report«.

zurück zum Inhalt

[821] Erklärung des Präsidenten Clinton auf einer Pressekonferenz des Weißen Hauses, 8. Mai 1994, in *Public Papers of the Presidents of the United States, William J. Clinton, 1994,* Book I, (Washington, D.C.: Office of the Federal Register), S. 859–863. Auf Drängen der Vereinigten Staaten erließ der UNO-Sicherheitsrat kurz danach umfassende weitere Sanktionen gegen Haiti und forderte den Rücktritt der Führer der Junta.

zurück zum Inhalt

[822] Zitiert in: »Pressure Drop«, *Nation* 258 (1994), S. 737.

zurück zum Inhalt

[823] Dupuy: *Haiti in the New World Order*, S. 142.

zurück zum Inhalt

[824] »Taking to the Boats«, *US News & World Report*, 11. Juli 1994.

zurück zum Inhalt

[825] James Adams: »Clinton Considers Covert Operations against Haiti«, *Sunday Times*, 3. Juli 1994.

zurück zum Inhalt

[826] »Which Haiti Policy?«, *New York Times*, 7. Juli 1994.

zurück zum Inhalt

[827] Walker: »Immigration Fears«.

zurück zum Inhalt

[828] Lewis Wussler, ein Wähler aus Florida, zitiert in Bill Cotterell: »Immigration: Newcomers Cost Floridians Higher Taxes«, *St. Petersburg Times*, 22. Mai 1994.

zurück zum Inhalt

[829] Zitiert ebd.

zurück zum Inhalt

[830] »Taking to the Boats«.

zurück zum Inhalt

[831] Zitiert in Elaine Sciolino: »Allies Wax Unenthusiastic about Peace Force for Haiti«, *New York Times*, 9. Juli 1994.

zurück zum Inhalt

[832] Zitiert in Roberto Suro: »Clinton's Gamble with Haiti Hinges on Refugee Response«, *New York Times*, 11. Juli 1994.

zurück zum Inhalt

[833] Siehe zum Beispiel Martin Walker und Jonathan Freedland: »Panama Shuts Off Haiti Safety-Valve for US«, *Guardian,* 8. Juli 1994.

zurück zum Inhalt

[834] Craig Hines: »Panama Decision Frustrates Clinton; Hunt On for Haitian Refugee Havens«, *Houston Chronicle*, 9. Juli 1994.

zurück zum Inhalt

[835] Martin Walker: »Refugee Tide Swamps US Haitian Policy«, *Guardian*, 29. Juni 1994.

zurück zum Inhalt

[836] Jack R. Payton: »Haiti's Isolation Deepens as Flights to US Cut Off«, *St. Petersburg Times*, 25. Juni 1994; Pilita Clark: »Haiti Risks Invasion after Expulsions«, *Sydney Morning Herald*, 13. Juli 1994; Elaine Sciolino: »Haiti Invasion Imminent, Envoy Say«, *New York Times,* 4. Juli 1994.

zurück zum Inhalt

[837] »Incident at Baie du Mesle«, *Time*, 11. Juli 1994.

zurück zum Inhalt

[838] Aristide: *Dignite*, S. 78 f.

zurück zum Inhalt

[839] Ebd., S. 80.

zurück zum Inhalt

[840] »Incident at Baie du Mesle«.

zurück zum Inhalt

[841] Garry Pierre-Pierre: »Haitians Are Undeterred by New Clinton Policy«, *New York Times*, 7. Juli 1994.

zurück zum Inhalt

[842] Ebd.

zurück zum Inhalt

[843] Marilyn Greene: »Fewer Fleeing Haitian Shore«, *USA Today,* 29. Juli 1994.

zurück zum Inhalt

[844] »Incident at Baie du Mesle«.

zurück zum Inhalt

[845] Witzer Joseph, zitiert in Farah: »Haitians Preparing Boats«. Gleichzeitig sind einige von denen, die geflohen waren, nicht zurückgekehrt, nachdem Aristide wieder die Macht übernommen hatte. Es ist möglich, dass sie gekommen wären, wenn Aristide sie dazu aufgefordert hätte. Mehrere Haitianer, die ich interviewte, haben mir gesagt, dass sie einfach die Veränderung in der amerikanischen Politik ausgenutzt haben. Das heißt, Juli 1994 schien eine günstige Zeit zu sein, um Asyl zu beantragen. Einer formulierte es so: »Ich hatte keinen Job, keine Arbeit. Mein Bruder hat mir gesagt, dass es eine gute Zeit dafür war.« Andere sagten, dass sie geplant hatten, nach Haiti zurückzukehren, sobald sie genug Geld verdient, ihre Familien nachgeholt hatten und/oder zu Bürgern der Vereinigten Staaten geworden waren. Interviews, Februar–März 1999 (Miami, Fort Lauderdale, und Wilton Manors, Florida).

zurück zum Inhalt

[846] Von den ersten 1111 Haitianern erhielten 338 Asyl. Im Vergleich dazu wurden zwischen Februar 1992 und Juni 1994 nur 3875 von 58 793 Asylanträgen genehmigt. Laut amerikanischen Beamten lag dies größtenteils an zwei Faktoren. Erstens wurden die Haitianer ab Juli 1994 von den Prüfern, die über ihren Flüchtlingsstatus entschieden, weitaus mitfühlender behandelt, als es früher der Fall gewesen war, was teilweise an den Auswirkungen der auferlegten Wirtschaftssanktionen lag. Zweitens verfolgten Beamte vom UNHCR den Prozess und erklärten den Haitianern ihre Rechte und bereiteten sie so besser auf die Befragungen der Amerikaner vor. Devroy und Gellman: »Exodus from Haiti«.

zurück zum Inhalt

[847] Ann Devroy und Daniel Williams: »Stay Home, Clinton Tells Haitians; Surge in Boat People Spurs Talk of Invasion That Aristide Oppose«, *Gazette*, 29. Juni 1994.

zurück zum Inhalt

[848] Gary Pierre-Pierre: »Taking a ›Shark Visa‹ Proves Perilous to Fleeing Haitian«, *Houston Chronicle*, 6. Juli 1994; Interview, April 2005, Cambridge, Massachusetts.

zurück zum Inhalt

[849] Payton: »Haiti’s Isolation Deepens«.

zurück zum Inhalt

[850] Carmelo Loiseau, ein Hafenarbeiter, zitiert in »Taking to the Boats«.

zurück zum Inhalt

851 Dave Todd: »Clinton Policy a Failure«, *Ottawa Citizen*, 2. Juli 1994.

zurück zum Inhalt

852 Bob Reininger, Kapitän der amerikanischen Marine, zitiert in Jason Vest: »Risky Exodus of Refugees Swells Anew«, *Chicago Sun-Times*, 28. Juni 1994.

zurück zum Inhalt

853 Roberto Suro: »Clinton's Gamble with Haiti Hinges on Refugee Response«, *New York Times*, 11. Juli 1994.

zurück zum Inhalt

854 Endara behauptete, dass ihn amerikanische Beamte unter Druck gesetzt hatten zu sagen, dass er die Flüchtlinge aufnehmen werde. »Ich fühlte mich verspottet und eingeschüchtert. … Sie haben mich behandelt, als ob Panama eine Bananenrepublik sei.« Zitiert in Walker: »Immigration Fears«, S. 14. (Endara hat wohl noch einmal nachgedacht, sobald es offensichtlich wurde, dass er wahrscheinlich mit negativen innenpolitischen Auswirkungen konfrontiert werden könnte, wenn die Haitianer aufgenommen werden würden; sie waren in Panama nicht willkommener als in Florida.)

zurück zum Inhalt

855 Larry Birns, Direktor des Council on Hemispheric Affairs, erklärte damals: Die Absage aus Panama war »ein verheerender Schlag für die Politik von Clinton und offenbarte ihren völligen Bankrott. Überall auf den karibischen Inseln herrscht eine große Feindschaft gegenüber der amerikanischen Politik, und die jeweiligen Regierungen und Meinungsmacher erklären, wenn sie zu Abladeplätzen für haitianische Flüchtlinge würden, dann würden sie lediglich Washingtons Rassismus begünstigen.« Walker und Freedland: »Panama Shuts Off Haiti Safety-Valve«.

zurück zum Inhalt

856 »Needed: Steady Hands on Haiti«, *New York Times*, 9. Juli 1994.

zurück zum Inhalt

[857] Büro des Pressesekretärs [des Weißen Hauses] (Neapel, Italien): »Background Briefing by Senior American Official«, 8. Juli 1994, Besprechungszimmer, 19:50 Uhr.

zurück zum Inhalt

[858] Ebd.

zurück zum Inhalt

[859] Einige wenige Staaten – im Einzelnen die Dominikanische Republik, Antigua, Barbuda und Grenada – zeigten ihre Bereitschaft, aber nur gegen Bargeld, nur für eine begrenzte Zeit und nur, wenn die Anzahl der Flüchtlinge klein war. Robert Greenberger: »US Sends Marines to Waters off Haiti, Steps up Efforts to Divert Boat People«, *Wall Street Journal*, 6. Juli 1994.

zurück zum Inhalt

[860] William Raspberry: »Brilliant or Stupid? Robinson, Fauntroy Are Irreconcilable on Haiti«, *Pittsburgh Post-Gazette*, 22. September 1994.

zurück zum Inhalt

[861] Eric V. Larson und Bogdan Savych: *American Public Support for U.S. Military Operations from Mogadishu to Baghdad* (Santa Monica, Kalifornien: RAND, 2005), S. 44.

zurück zum Inhalt

[862] Ebd., S. 45.

zurück zum Inhalt

[863] Umfrage von ABC News, 17. Juli 1994, in »Americans Favor Haiti Invasion to Stop Refugees«, Reuters, 26. Juli 1994.

zurück zum Inhalt

[864] »Text of President Clinton's Address on Haiti«, *Washington Post*, 16. September 1994.

zurück zum Inhalt

[865] »Haitian Regime as Bad as Duvalier, US Says«, Bericht der USIA [United States Information Agency], 15. September 1994.

zurück zum Inhalt

[866] »The Crisis in Haiti«, nachgedruckt in einem Bericht des amerikanischen Außenministeriums, 19. September 1994, S. 605.

zurück zum Inhalt

[867] Larson und Savych: *American Public Support for U.S. Military Operations*, S. 44–47.

zurück zum Inhalt

[868] Außenminister Christopher meinte damals dazu: »Das Timing hängt wirklich von den Ereignissen in Haiti ab. Es hat den Anschein, dass wir bald keine anderen Optionen mehr haben.« Zitiert in Robin Wright: »Christopher Calls for Unity on Haiti; GOP Leaders Reject Consensus Appeal«, *Los Angeles Times*, 12. September 1994; Interview mit einem NSC-Beamten der Clinton-Administration, Mai 2000, Washington, D.C.

zurück zum Inhalt

[869] Linda Feldmann: »Haiti Invasion ›Option‹ Splits US Lawmakers«, *Christian Science Monitor*, 15. Juli 1994.

zurück zum Inhalt

[870] Malone: »Haiti and the International Community«, S. 133.

zurück zum Inhalt

[871] Ebd.; John Dillin: »Zbigniew Brzezinski Prediction: US Will Intervene in Haiti Mess«, *Christian Science Monitor*, 6. Mai 1994.

zurück zum Inhalt

[872] Interview mit einem ehemaligen Regierungsbeamten und einem amerikanischen Diplomaten, April 2005, Cambridge, Massachusetts.

zurück zum Inhalt

[873] Malone: »Haiti and the International Community«, S. 133; Weiss: »Haiti, 1991–1996«, S. 183.

zurück zum Inhalt

[874] Dupuy: *Haiti in the New World Order*, S. 160.

zurück zum Inhalt

[875] Siehe zum Beispiel Pastor: »Haiti, 1994«.

zurück zum Inhalt

[876] »Cold Choices in Rwanda«, *New York Times*, 23. April 1994.

zurück zum Inhalt

[877] »Look before Plunging into Rwanda«, *New York Times*, 18. Mai 1994.

zurück zum Inhalt

[878] Elaine Sciolino: »For West, Rwanda Is Not Worth the Political Candle«, *New York Times*, 15. April 1994.

zurück zum Inhalt

[879] Douglas Jehl: »US Is Showing a New Caution on UN Peacekeeping Missions«, *New York Times*, 18. Mai 1994. Ein höherer Regierungsbeamter räumte ein: »Das ist ein Blutrausch.« Ebd.

zurück zum Inhalt

[880] Sciolino: »For West«.

zurück zum Inhalt

[881] So sagte zum Beispiel Senator Bob Dole (R-Kans) bei seinem Auftritt in *Face the Nation* eindeutig, dass er nicht glaube, dass die Vereinigten Staaten »keine nationale Interessen [in Ruanda] verfolgen … Ich hoffe, dass wir nicht darin verwickelt werden. Ich denke nicht, dass es so werden wird. Die Amerikaner sind draußen.« Zitiert ebd.

zurück zum Inhalt

[882] Douglas Jehl: »Officials Told to Avoid Calling Rwanda Killings ›Genocide‹«, *New York Times*, 10. Juni 1994. Diejenigen, die öffentlich die Position der Regierung verteidigten, behaupteten, dass man sich der Fakten absolut sicher sein müsse, »bevor man eine derart eindeutige Haltung annehmen kann. Ein verantwortliche handelnde Regierung kann nicht so auftreten und ›Völkermord‹ brüllen«, meinte der amerikanische Botschafter in Ruanda, David Rawson. »Man kann lediglich erklären, dass Taten, die an einen Völkermord erinnern, vorgekommen sein könnten und dass diese untersucht werden müssten.« Ebd.

zurück zum Inhalt

[883] Stephen Kinzer: »European Leaders Reluctant to Send Troops to Rwanda«, *New York Times*, 25. Mai 1994.

zurück zum Inhalt

[884] Zitiert ebd.

zurück zum Inhalt

[885] Peter Millar: »Live and Let Die: We Should Fight in Rwanda, but We Won't«, *Gazette*, 28. Mai 1994.

zurück zum Inhalt

[886] Bob Herbert: »In America; Fasting for Haiti«, *New York Times*, 4. Mai 1994.

zurück zum Inhalt

[887] »Aristide: ›Its A Genocide‹«, *Miami Herald*, 22. April 1994.

zurück zum Inhalt

[888] Zitiert in William F. Schulz: *In Our Own Best Interest: How Defending Human Rights Benefits Us Al* (Boston: Beacon Press, 2002), S. 10. Siehe auch David Rieff: »The Precarious Triumph of Human Rights«, *New York Times Magazine*, 8. August 1999.

zurück zum Inhalt

[889] Aber zwischen zwölf und zwanzig Menschen sind tatsächlich aufgrund von politisch motivierten Gewalttaten in Haiti ums Leben gekommen.

zurück zum Inhalt

[890] Siehe zum Beispiel Mitchell: »Political Costs of State Power«.

zurück zum Inhalt

[891] »Incident at Baie du Mesle«.

zurück zum Inhalt

[892] »Agreement Sets Conditions for Haitian Leaders to Retire«, USIA-Bericht, 19. September 1994.

zurück zum Inhalt

[893] Siehe Douglas Farah: »US Assists Dictators' Luxury Exile«, *Washington Post*, 14. Oktober, 1994; Dupuy: *Haiti in the New World Order*, S. 160. Bei diesem letzten Punkt gibt es einige Unstimmigkeiten. Die meisten weisen darauf hin, dass die Junta finanziell gesund gewesen ist, aber Robert Pastor zeigt sich skeptisch; siehe Pastor: »Haiti, 1994«.

zurück zum Inhalt

[894] Farah: »US Assists Dictators' Luxury Exile«.

zurück zum Inhalt

[895] Christopher Dickey: »22 Nations Offer Limited Aid for Cuban Exodus«, *Washington Post,* 9. Mai 1980.

zurück zum Inhalt

896 Bis September 1980 hatten nur 48 Kubaner ein Bleiberecht außerhalb der Vereinigten Staaten erhalten. Charles Babcock: »Civiletti Says US Can't Block Fla. Refugee Influx«, *Washington Post*, 20. September 1980.

zurück zum Inhalt

897 Mitchell: »US Policy«, S. 69.

zurück zum Inhalt

898 Ob das wahr ist, ist unklar. In gewissem Sinn ist es jedoch unerheblich, da die Botschaft eindeutig war. Innerhalb der USA gab es eine große Uneinigkeit darüber, wie man weiter verfahren wollte, und so wurde die amerikanische Vertrauenswürdigkeit erheblich in Misskredit gebracht.

zurück zum Inhalt

899 »Which Haiti Policy?«, A18.

zurück zum Inhalt

900 Pastor: »Haiti, 1994«, S. 138.

zurück zum Inhalt

901 Zitiert in Ronald I. Perusse: *Haitian Democracy Restored, 1991–1995* (Lanham, Maryland: Press of America, 1995), S. 74.

zurück zum Inhalt

902 Tom Squitieri: »Haitian 'Numbers' A Surprise; US Admits Refugee Tide Not Expected«, *USA Today*, 6. Juli 1994.

zurück zum Inhalt

903 Carol J. Williams: »Doubts Linger on Aristide's Exit«, *Los Angeles Times*, 1. März 2005.

zurück zum Inhalt

[904] Zitiert in Christopher Marquis: »US Officials Hint at Support for Haitian Leader's Ouster«, *New York Times*, 12. Februar 2004.

zurück zum Inhalt

[905] »France Ponders Haiti Peace Force«, BBC News, 18. Februar 2004.

zurück zum Inhalt

[906] Zitiert in Marika Lynch, Susannah A. Nesmith und Martin Merzer: »Aristide to World: Help Stop Bloodshed«, *Miami Herald*, 25. Februar 2004; und in Carol J. Williams: »Aristide Appeals to World for Aid: Haitian Leader Warns of a Tide of Refugees«, *Los Angeles Times*, 25. Februar 2004.

zurück zum Inhalt

[907] Zitiert in Williams: »Aristide Appeals to World for Aid«.

zurück zum Inhalt

[908] »Boat People Fleeing Haitian Crisis«, CNN, 26. Februar 2004.

zurück zum Inhalt

[909] Obwohl es vom Pentagon bestritten wird (ebd.), sind einige Berichte erschienen, denen zufolge die Vereinigten Staaten auch den Plan verfolgten, Haitianer provisorisch in Guantánamo aufzunehmen, wenn der Zustrom zu groß geworden wäre, um ihre gesamte Repatriierung zu erlauben. Michael Ratner, der Präsident des Zentrums für Grundrechte, der sich seit Jahrzehnten umfassend mit dem Problem der haitianischen Bootsflüchtlinge befasst hat, beschrieb es so: »Sie entwickelten ein System, die Gewässer um Haiti mit Schiffen zu umsäumen, um jeden einzelnen Haitianer zu stoppen. Außerdem haben wir Berichte gesehen ... dass sie in Guantánamo nicht weniger als 50 000 Betten für mögliche Flüchtlinge aufbauten.« Die genauen Umstände, wo und wie lange sie dort aufgenommen wurden, insbesondere wenn eine Krise aufgrund der zusätzlichen Anwesenheit von Häftlingen des »Kriegs gegen den Terror« ausgebrochen wäre, sind unklar. Zitiert in »Aristide Warns of Possible Refugee Crisis in Haiti«, *Democracy Now,* 25. Februar 2004, *www.democracynow.org/2004/2/25/aristide_warns_of_possible_refugee_crisis*.

zurück zum Inhalt

[910] »Boat People Fleeing Haitian Crisis«.

zurück zum Inhalt

[911] Williams: »Doubts Linger on Aristide's Exit«.

zurück zum Inhalt

[912] Ebd.

zurück zum Inhalt

[913] »Boat People Fleeing Haitian Crisis«.

zurück zum Inhalt

[914] Weitere Forderungen nach einer UNO-Untersuchung über die plötzliche Ausreise von Aristide wurden abgewiesen. »US, France Block UN Probe into Aristide Ouster«, Inter Press Service, 13. April 2004; Williams: »Doubts Linger on Aristide's Exit«.

zurück zum Inhalt

[915] So organisierten die Unterstützer von Aristide zum Beispiel am 28. Februar einen Protestmarsch mit etwa 2000 Teilnehmern auf dem Eastern Parkway in Brooklyn, New York (Heimstätte der zweitgrößten haitianischen Bevölkerung außerhalb Haitis). Bei einer Demonstration eine Woche danach – *nach* der Entmachtung von Aristide – war die Zahl der Unterstützer auf lediglich ٥٠٠ Personen gesunken, bis die Proteste dann vollständig aufhörten. Jeremy Smerd: »After Aristide: On Streets and Airwaves, the Haitian Diaspora Confronts Chaos at Home«, http://smerd.wordpress.com/2004/03/09/after-aristide-on-streets-and-airwaves-the-haitian-diaspora-confronts-chaos-at-home/.

zurück zum Inhalt

[916] »US Distances Itself from Haiti's Election Process«, CNN, 25. November 2000. John Conyers jr., Mitglied des Congressional Black Caucus, meinte dazu bei CNN: »Leider gab es Unregelmäßigkeiten bei der Wahl und bei der Stimmenauszählung, was die demokratische Arbeit der Bürger Haitis zu unterminieren droht.«

zurück zum Inhalt

917 »Haitians in US Nostalgic for Duvalier Era«, *Reuters Online*, 20. Februar 2004, www.haiti-info.com/spip.php?article1367.

zurück zum Inhalt

918 Zitiert in Marquis: »US Officials Hint at Support for Haitian Leader's Ouster«.

zurück zum Inhalt

919 Ebd.; »Aristide Warns of Possible Refugee Crisis in Haiti«. Man bedenke hierbei auch, dass der Bruder des amtierenden Präsidenten, Jeb Bush, damals Gouverneur von Florida war.

zurück zum Inhalt

920 »Aristide to World«.

zurück zum Inhalt

921 Briefing des Außenministeriums, 4. März 2004.

zurück zum Inhalt

922 *Epigraf*: Zitiert in »The China-North Korea Relationship«, *A Council on Foreign Relations Backgrounder* (Juli 2009), http://www.cfr.org/publication/11097/.

Um den Verlust ausländischer Hilfe, der sich aus dem Niedergang der UdSSR ergab, zu kompensieren und um die eigene Versorgung durch landwirtschaftlich nutzbaren Boden zu steigern, verfolgte Nordkorea damals eine Politik massiver Abholzung. Diese Vorgehensweise führte zu verheerenden Überschwemmungen, zu einer massiven Erosion und zu einer Verringerung der Produktion von Reis und Mais um mehr als 60 Prozent im Laufe einer fünfzehnjährigen Periode. Infolge der nordkoreanischen Innenpolitik wurden die Hungersnöte noch schlimmer. Andrew S. Natsios: *The Great North Korean Famine: Famine, Politics and Foreign Policy* (United States Institute of Peace, 2001). Die Flüchtlingsberichte gehen von einer Zahl zwischen einer und dreieinhalb Millionen Toten aus; doch das Welternährungsprogramm glaubt aufgrund eigener Zählungen, dass die wirkliche Zahl der Todesopfer weitaus niedriger lag. Siehe John Gittings: »Life on a Diet of Roots, Grass and Seaweed; While the Capital Gets a Facelift, North Korea Has Run Out of Food«, *Guardian*, 29. April 1999, S. 16.

zurück zum Inhalt

[923] Die meisten flohen nach Norden Richtung Yanbian – wo sich die Grenzen Nordkoreas, Chinas und Russlands treffen – denn die Überquerung des Flusses Tumen wurde als wesentlich einfacher betrachtet als der Übertritt über die verminte und streng bewachte demilitarisierte Zone (DMZ), die Nord- und Südkorea teilt. Zudem ist der Fluss Tumen kaum mehr als ein Bach an der Grenze, aber in Yanbian wird überall koreanisch gesprochen, und viele seiner Einwohner sind selbst ethnische Koreaner. Scott Snyder: »Transit, Traffic Control, and Telecoms: Crossing the 'T's' in Sino-Korean Exchange«, *Comparative Connections*, 4 (2002).

zurück zum Inhalt

[924] Interview mit dem koreanischen Gelehrten Dr. John Park, April 2003; Marcus Noland: »Why North Korea Will Muddle Through«, *Foreign Affairs* 76 (Juli–August 1997) S. 105–118.

zurück zum Inhalt

[925] Siehe zum Beispiel Scott Snyder: *Negotiating on the Edge: North Korean Negotiating Behavior* (Washington, D.C.: *United States Institute of Peace*, 1999), besonders Kapitel 3; Mark Habeeb: *Power and Tactics in International Negotiations: How Weak Nations Negotiate with Strong Nations* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1988); Hans Binnendijk: *How Nations Negotiate* (Washington, D.C.: National Defense University, 1987); T. V. Paul: *Asymmetric Conflicts: War Initiation by Weaker Powers* (Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1994).

zurück zum Inhalt

[926] Die Forschungsmaterialien für dieses Kapitel stammen aus einer Vielzahl primärer und sekundärer Quellen, darunter einer Reihe von internationalen Zeitungs-, Zeitschriften- und Magazinartikeln sowie Berichten des Foreign Broadcast Information Service (im weiteren FBIS genannt). Für eine zusätzliche Perspektive habe ich Interviews mit Beamten des UNHCR [das Flüchtlingswerk der Vereinten Nationen], regionalen Wissenschaftlern, einem Mitarbeiter des Büros des ehemaligen demokratischen US-Senators Edward Kennedy und mehreren amerikanischen Akademikern, die an den diplomatischen Gesprächen mit den Nordkoreanern beteiligt waren, geführt. Ich habe zudem mit einem ehemaligen chinesischen Regierungsbeamten und zwei südkoreanischen politischen Entscheidungsträgern gesprochen, die beide bereit waren, »die wahren Hintergründe« darzulegen.

zurück zum Inhalt

[927] Tatsächlich fürchtete Nordkorea, so wurde verlautbart, wie viele seiner Nachbarn eine Revolution, wie sie in Rumänien stattgefunden hatte, bei der dann die gesamte amtierende

Führung hingerichtet wurde. David Wall: »When North Korea Collapses«, *Guardian*, 1. Dezember 2002.

zurück zum Inhalt

[928] Westliche Diplomaten, die mit ihm Kontakt hatten (z. B. die ehemalige amerikanische Außenministerin Madeline Albright), berichten, dass Kim Jong Il kein Dummkopf, sondern ein gut unterrichteter Politiker war, der genau wusste, was er tat. Zudem wusste er auch durch Satellitenfernsehen, seine eigenen Quellen und das Internet erheblich mehr über den Westen, als der Westen über ihn wusste. Chris Cobb: »North Korea's High Roller«, *Ottawa Citizen*, 11. Januar 2003.

zurück zum Inhalt

[929] David Kang, ebd.

zurück zum Inhalt

[930] So verkündete er zum Beispiel einseitig das Räumen von Landminen in der DMZ und gab auch zu, Ende der 1970er Jahre und Anfang der 1980er Jahre Japaner entführt zu haben, damit diese nordkoreanischen Spionen die japanische Sprache beibrachten; Marcus Noland: »Economy's Ills Shape DPRK Crisis«, *BBC-News*, 23. April 2002.

zurück zum Inhalt

[931] Siehe Cobb: »North Korea's High Roller«; Natsios: *Great North Korean Famine*.

zurück zum Inhalt

[932] Robert Einhorn, zitiert in Sean Gordon: »North Korea Turns Up Heat on Opponents«, *Ottawa Citizen*, 31. Dezember 2002.

zurück zum Inhalt

[933] Snyder: Negotiating on the Edge, S. 43. Siehe auch William M. Drennan: »Nuclear Weapons and North Korea: Who's Coercing Whom?«, in *The United States and Coercive Diplomacy*, Hrsg.: Robert Art und Patrick Cronin (Washington, D.C., United States Institute of Peace, 2003), S. 157–224.

zurück zum Inhalt

[934] Zitiert in Michael Dobbs: »North Korea Policy Confounds US; after Breakdown in Recent Talks, Some See Need for Bolder Strategy«, *Washington Post*, 20. Mai 1997.

zurück zum Inhalt

[935] Choe Hak Rae, der ehemalige Herausgeber von *Hankyoreh Shinmun* (als er sich an ein Gespräch mit Kim Jong Il im Sommer 2000 erinnerte), zitiert in Peter Maas: »The Last Emperor«, *New York Times Magazine*, 19. Oktober 2003.

zurück zum Inhalt

[936] Siehe zum Beispiel Avery Goldstein: »The North Korean Nuclear Challenge and American Interests: Getting the Priorities Right«, 6. November 2003, https://web.archive.org/web/20080628001802/http://www.nautilus.org/fora/security/0344_Goldstein.html.

zurück zum Inhalt

[937] Einhorn, zitiert in Gordon: »North Korea Turns Up Heat«, A7. Siehe auch Joseph Kahn, »To China, North Korea Looks Radioactive«, *New York Times*, 2. Februar 2003; Bill Nichols, »US Allies Afraid of Pushing North Korea Over the Edge«, *USA Today*, 30. Dezember 2002; Sonni Efron und Ching-Ching Ni: »Showdown with Iraq: China Is Wary of Toeing the US Line«, *Los Angeles Times*, 24. Februar 2003; *Economist*, 14. Oktober 2006.

zurück zum Inhalt

[938] Zitiert in Efron und Ching-Ching, »*Showdown with Iraq*«.

zurück zum Inhalt

[939] Zitiert ebd. Der russische Außenminister vertrat die Position, dass eine Politik der Isolierung fehlschlagen würde und »nur zu einer neuen Eskalation der Spannungen führen könnte«. Ebd.

zurück zum Inhalt

[940] James T. Laney und J. T. Shaplen: »How to Deal with North Korea«, *Foreign Affairs* 82 (2003): S. 27.

zurück zum Inhalt

[941] James Brooke: »Bush Urged to Press China on Providing Relief for Refugees Secretly Fleeing North Korea«, *New York Times*, 11. Februar 2002.

zurück zum Inhalt

[942] Oliver August: »China and US Flex Muscles«, *Times*, 24. Januar 2003.

zurück zum Inhalt

[943] Norimitsu Onishi: »Tension, Desperation: The China–North Korean Border«, *New York Times*, 22. Oktober 2006. Obwohl der Versuch, einen Massenzustrom auszulösen, nachgelassen hatte, hatten die Chinesen weiterhin Angst davor.

zurück zum Inhalt

[944] Obwohl die Chinesen in den Jahren 2007 und 2008 eine etwas härtere Haltung gegenüber Nordkorea eingenommen haben, sahen sie sich dennoch verpflichtet, das Regime finanziell und politisch zu unterstützen.

zurück zum Inhalt

[945] James Brooke: »China Called Likely to Oust 78 North Koreans«, *New York Times*, 22. Januar 2003; John Burton: »Protests against China's Stance on N. Koreans«, *Financial Times*, 2. Juli 2001.

zurück zum Inhalt

[946] Beamter des UNHCR, persönliches Gespräch, Dezember 2002.

zurück zum Inhalt

[947] Robert Marquand: »One Man's Quirky Fight for Suffering North Koreans«, *Christian Science Monitor*, 2. Dezember 2002, S. 1.

zurück zum Inhalt

[948] Brad Glosserman und Scott Snyder: »Borders and Boundaries: The North Korean Refugee Crisis«, *PacNet Newsletter* 21 (2002).

zurück zum Inhalt

[949] Burton: »Protests against China’s Stance«.

zurück zum Inhalt

[950] Nobert Vollertsen: »South Korea’s Spoilers, *Wall Street Journal*, 22. August 2003.

zurück zum Inhalt

[951] Nobert Vollertsen: »Prison Nation: Why North Koreans Cheered Bush’s ‘Axis of Evil’ Designation«, *Wall Street Journal*, 5. Februar 2003.

zurück zum Inhalt

[952] Ebd.

zurück zum Inhalt

[953] Vollertsen, zitiert im Interview mit Donald MacIntyre: »Diary of a Mad Place«, *TIME Asia*, 22. Januar 2001. Tatsächlich hat sich die eigene Hilfsorganisation von Vollertsen, noch bevor das geplante Auswanderungsprojekt ernsthaft startete, von seinen Erklärungen und vorgesehenen Maßnahmen distanziert.

zurück zum Inhalt

[954] »Human Rights Activist Honored by TIME«, *Chosun Ilbo*, 24. April 2003; Kim Sang Hun in einem Interview mit Donald MacIntyre: »One Man against Kim Jong Il«, *TIME Asia*, 28. April 2003.

zurück zum Inhalt

[955] Zitiert in MacIntyre: »One Man against Kim Jong Il«.

zurück zum Inhalt

[956] Donald MacIntyre: »Running out of the Darkness«, *TIME Asia*, 24. April 2006.

zurück zum Inhalt

957 Ebd.

zurück zum Inhalt

958 Zitiert in Elisabeth Rosenthal: »More Koreans Give China the Slip«, *New York Times*.

zurück zum Inhalt

959 Zitiert ebd.

zurück zum Inhalt

960 Robert Marquand: »One Man's Quirky Fight for Suffering North Koreans«, *Christian Science Monitor*, 3. Dezember 2002.

zurück zum Inhalt

961 »Escape from a Prison-State«, *Washington Post*, 3. Juli 2001.

zurück zum Inhalt

962 »Asylum in China«, *Washington Post*, 12. Mai 2002.

zurück zum Inhalt

963 »China Refuses to Assist North Korean Refugees«, *San Antonio Express-News*, Leitartikel, 6. August 2002.

zurück zum Inhalt

964 David Rennie: »Mao's China Still Lives – and It Carries a Big Stick«, *Daily Telegraph*, 22. März 2002.

zurück zum Inhalt

965 Suzanne Scholte: »Border Brutality; China Must Not Be Allowed to Aid and Abet North Korea's Murderous Regime«, *Washington Post*, 26. Oktober 2002.

zurück zum Inhalt

966 Jana Mason, politische Analytikerin des USCR, zitiert in »USCR Condemns China’s Forced Return of North Korean Refugees«, USCR-Presseerklärung, 22. Januar 2003.

zurück zum Inhalt

967 »China: Protect Rights of North Korean Asylum-Seekers«, Presseerklärung der Organisation Human Rights Watch, 19. November 2002, https://web.archive.org/web/20030428003320/http://staging.hrw.org/press/2002/11/nkreport.htm.

zurück zum Inhalt

968 Willy Fautre von der Organisation Human Rights Without Frontiers und Tarik M. Radwan von der Jubilee Campaign USA, beide Kämpfer für die Menschenrechte, zitiert in James Brooke: »China Facing Protests Over the Plight of North Korean Refugees«, *New York Times*, 30. November 2002.

zurück zum Inhalt

969 Claudia Rosett: »The U.N.’s Twisted Refugee Policies«, *Wall Street Journal Europe*, Januar 2003.

zurück zum Inhalt

970 Kris Janowski, Sprecher des UNHCR, zitiert in Brooke: »China Facing Protests«.

zurück zum Inhalt

971 Beamter des UNHCR, Interview, Januar 2003 (in einem Telefongespräch von Cambridge, Massachusetts, nach Genf, Schweiz).

zurück zum Inhalt

972 Jonathan Watts: »North Koreans Flee by Boat«, *Guardian*, 20. August 2002.

zurück zum Inhalt

[973] MacIntyre: »One Man Against Kim Jong Il«. Eine andere Version der Ereignisse weist darauf hin, dass die ursprüngliche Planung und Koordination im Zusammenhang mit der Dritten Internationalen Konferenz für nordkoreanische Menschenrechte und Flüchtlinge stand, die am 9./10. Februar 2002 in Japan veranstaltet wurde. Die Teilnehmer kritisierten öffentlich die Situation der Menschenrechte in China und forderten, dass China nicht nur Nordkoreanern den Flüchtlingsstatus gewähren, sondern auch ausländischen NGOs und religiösen Gruppen die Erlaubnis erteilen sollte, deren dauerhafte Unterbringung in Drittländern zu unterstützen.

zurück zum Inhalt

[974] Vollertsen: »Prison Nation«.

zurück zum Inhalt

[975] Mehr über einen erfolgreichen Versuch, bei denen Flüchtlinge es schafften, zwei kleine Öffnungen in der Wand einer ansonsten undurchdringlichen Mauer ausfindig zu machen, siehe ebd.

zurück zum Inhalt

[976] Rosenthal: »More Koreans Give China the Slip«.

zurück zum Inhalt

[977] David Hsieh: »N. Korean Defections in China Staged by Activists«, *Straits Times*, 16. März 2002.

zurück zum Inhalt

[978] John Gittings: »Scuffle Highlights the Plight of North Korean Refugees«, *Guardian*, 14. Mai 2002. Nach diesem Vorfall, der in der Öffentlichkeit für negative Schlagzeilen sorgte, gab es von beiden Seiten eine Reihe gegenseitiger Beschuldigungen und Vorwürfe. Die Japaner klagten die Chinesen an, die Wiener Konvention im Hinblick auf diplomatische Beziehungen verletzt zu haben – obwohl auf dem Film drei japanische Konsularbeamte zu sehen sind, die »ruhig um das Gebäude gehen. Einer von ihren hob die Mützen der chinesischen Wachposten auf, die im Eifer des Gefechts zu Boden gefallen waren, und gab sie den Eigentümern zurück.« Dies war wohl kaum ein Protest. Der chinesische Informationsminister Zhao Qizheng behauptete seinerseits, dass ihre Wächter die Eindringlinge »binnen kurzer Zeit aufgehalten haben, selbst auf die Gefahr hin, ihr eigenes Leben zu riskieren«. Ebd.

zurück zum Inhalt

[979] Glosserman und Snyder: »Borders and Boundaries«.

zurück zum Inhalt

[980] Zitiert in Andrew Ward: »Activist Plans More Defections by N. Koreans«, *Financial Times*, 21. März 2002.

zurück zum Inhalt

[981] Zitiert in Don Kirk: »World Cup Factor Could Help Refugees«, *International Herald Tribune*, 31. Mai 2002.

zurück zum Inhalt

[982] Richard Lloyd Parry: »North Korean Refugees to Be 'Boat People'«, *Times*, 28. Januar 2003.

zurück zum Inhalt

[983] Vollertsen: »Prison Nation«.

zurück zum Inhalt

[984] Brooke: »Bush Urged to Press China«.

zurück zum Inhalt

[985] Barbara Demick: »58 N. Korean Defectors Held«, *Los Angeles Times*, 20. Januar 2003.

zurück zum Inhalt

[986] Zitiert ebd.

zurück zum Inhalt

[987] Zitiert in Philippe Pons: »Forcibly Returned Refugees Face Punishment in N. Korea«, *Guardian*, 30. Januar 2003.

zurück zum Inhalt

[988] Siehe zum Beispiel Marian Wilkinson: »US Prepares to Open Door to Flood of North Korean Refugees«, *Sydney Morning Herald*, 30. Juli 2003.

zurück zum Inhalt

[989] James Dao: »US Is Urged to Promote Flow of Refugees from North Korea«, *New York Times*, 11. Dezember 2002.

zurück zum Inhalt

[990] Um sich nach den Terrorangriffen vom 11. September weiter gegen die Folgen eines möglichen Flüchtlingsstroms aus Nordkorea zu schützen, gaben die Vereinigten Staaten im Juni 2002 bekannt, dass jeder, der daran denke, eine amerikanische Einrichtung anzugreifen, beachten solle, dass »keine diplomatische Vertretung unbekannte Personen dulden wird, die aus irgendeinem Grund die Sicherheitsbestimmungen verletzen … [Außerdem] ist das diplomatische Personal nicht dazu bevollmächtigt, jenen Personen Asyl zu gewähren, die aus diesem Grund eine diplomatische Vertretung aufsuchen.« Aussage des amerikanischen Ministerialdirektors Arthur Dewey vor dem Rechtsausschuss des Senats, 21. Juni 2002, https://web.archive.org/web/20040826210845/http://usinfo.state.gov/regional/ea/easec/dewey.htm.

zurück zum Inhalt

[991] Zitiert in Dao: »US Is Urged to Promote Flow«.

zurück zum Inhalt

[992] Das war eine bemerkenswerte Veränderung der Haltung, die noch von der vorherigen Regierung vertreten worden war. Diese hatte Anfang 2000 das amtierende Regime insgeheim unterstützt, als sie bei der ungesetzlichen Rückführung von sieben Nordkoreanern durch Russland, welche das UNHCR als legitime Flüchtlinge mit einem berechtigten Anspruch auf Asyl erachtete, still geblieben war. »Ein Vertreter der UNO bezeichnete die westliche Reaktion auf die erzwungene Rückführung als totales Schweigen. Dies war eine direkte und klare Verletzung des Völkerrechts. In den meisten Regionen der Welt hätten die Amerikaner ihre Empörung zum Ausdruck gebracht. Einige Vertreter von Hilfsorganisationen meinten, dieses Schweigen passe in ein Muster, das im letzten Jahr begann, als Nordkorea angedeutet hatte, seine Entwicklung von Massenvernichtungswaffen zu stoppen. Die ausländischen Regierungen waren dankbar, dass sich die internationale Lage im Hinblick auf Nordkoreas Waffenprogramme entspannte, und zeigten sich weniger energisch, Pjöngjang bei der Frage der Flüchtlinge unter Druck zu setzen oder Nordkoreas Führer dazu zu drängen, die ausländische

Nahrungsmittelhilfe gerecht unter seiner hungernden Bevölkerung zu verteilen.« John Pomfret: »N. Korean Refugees Insecure in China«, *Washington Post*, 19. Februar 2000.

zurück zum Inhalt

993 David E. Sanger: »Administration Divided over North Korea«, *New York Times*, 21. April 2003.

zurück zum Inhalt

994 Bruce Klingner: »The Tortuous North Korean Refugee Triangle«, *Asia Times Online*, 22. September 2004, www.atimes.com/atimes/Korea/FI22Dg01.html.

zurück zum Inhalt

995 Das Memorandum von Rumsfeld sorgte allem Anschein nach für Verärgerung im Außenministerium, denn seine Ansicht stand in völligem Widerspruch zum Versuch des Außenministeriums, Kim davon zu überzeugen, »dass wir nicht versuchen, ihn seines Amtes zu entheben«, wie es ein höherer Vertreter der amerikanischen Administration formulierte. Ebd. Siehe auch Joo Yong-Joon: »Powell Downplays Regime Change Talks«, *Chosun Ilbo*, 24. April 2003.

zurück zum Inhalt

996 Zitiert in Dao: »US Is Urged to Promote Flow«.

zurück zum Inhalt

997 Zitiert in James Kynge: »New Korean War Is Beijing Nightmare as Tensions Rise«, *Financial Times*, 30. Dezember 2002.

zurück zum Inhalt

998 Ein höherer Beamter der Bush-Administration, zitiert in Sanger: »Administration Divided over North Korea«.

zurück zum Inhalt

999 Interview mit John Park, April 2003 (Cambridge, Massachusetts).

zurück zum Inhalt

1000 Laney und Shaplen: »How to Deal with North Korea«.

zurück zum Inhalt

1001 Siehe zum Beispiel Hsieh: »N. Korean Defections« und die Berichterstattung von STRATFOR.com über Nordkorea, die darauf hingewiesen hat, dass die Vereinigten Staaten eine solche Strategie unterstützen könnten. Andere wie Roberta Cohen von der Brookings Institution haben behauptet, dass Washington lieber sehen würde, dass sich das Regime von Pjöngjang weiter entwickeln, als dass es kollabieren würde, weil sein plötzlicher Zerfall Südkorea überfordern und zu politischen und wirtschaftlichen Unruhen führen könnte. Roberta Cohen: »Aid Meant for the Hungry«, *New York Times*, 16. Mai 2002.

zurück zum Inhalt

1002 Marian Wilkinson: »US May Welcome Korean Refugees«, *Age*, 30. Juli 2003.

zurück zum Inhalt

1003 Dao: »US Is Urged to Promote Flow«. Ein ähnliches Argument von der anderen Seite findet sich bei Bruce B. Lee und Michael O‘Hanlon: »Wrong on North Korea«, *Baltimore Sun*, 13. Juli 2005. Dort wird ausführlich dargelegt, dass (1) der Misserfolg der Demokraten, Verbesserungen bei der Situation der Menschenrechte in Nordkorea zu fordern – als eine minimale Vorbedingung für jede bedeutsame Entspannung der Beziehungen zwischen den beiden Ländern –, diese anfällig für Beschuldigungen der Heuchelei macht und (2) dass ein solches Versagen die Amerikaner koreanischer Herkunft zur republikanischen Partei treiben könnte (dem ausgesprochenen Pro-Lager).

zurück zum Inhalt

1004 Siehe: »Paris Report on US Hopes That China Will Influence North Korea«, FBIS, 10. Januar 2003.

zurück zum Inhalt

1005 Bonny S. Glaser: »Beijing Ponders How Hard to Press North Korea«, *PacNet Newsletter* 54 (2002).

zurück zum Inhalt

[1006] Zitiert in John Pomfret: »N. Korea Refugees Leave China; Beijing's About-Face Ends Embarrassing Month-Long Standoff«: *Washington Post*, 24. Juni 2002.

zurück zum Inhalt

[1007] Zitiert in John Pomfret: »China Cracks Down on N. Korean Refugees«, *Washington Post*, 22. Januar 2003.

zurück zum Inhalt

[1008] Zitiert in Ward: »Activist Plans More Defections by N. Korean«.

zurück zum Inhalt

[1009] Chae-Jin Lee: *China and Korea: Dynamic Relations* (Stanford: Hoover Institution, 1996), S. 171 f.

zurück zum Inhalt

[1010] Zitiert in »Inopportune Refugee Policy«, *Weekend Australian*, 26. Juli 2003.

zurück zum Inhalt

[1011] Oliver August: »Dreams of Freedom End in Nightmare of Deportation«, *Times*, 7. Februar 2003.

zurück zum Inhalt

[1012] Zitiert in Matthew Yi: »Californians Reach Out to Help Korean Refugees«, *San Francisco Chronicle*, 15. Februar 2003.

zurück zum Inhalt

[1013] »China Snubs UN Plea over North Korean 'Refugees'« FBIS, 23. Januar 2003. In der Tat schätzten die Mitglieder der Hilfsorganisationen in der Grenzregion, die Hunderte von Nordkoreanern befragten, dass nur etwa fünf Prozent der Neuankömmlinge unter den Flüchtlingsstatus der Konvention aus dem Jahre 1951 fielen. Elisabeth Rosenthal: »North Koreans Widening Escape Route to China«, *New York Times*, 5. August 2002.

zurück zum Inhalt

[1014] Snyder: »Transit, Traffic Control and Telecoms«.

zurück zum Inhalt

[1015] Scott Snyder: »Clash, Crash, and Cash: Core Realities in the Sino-Korean Relationship«, *Comparative Connections* 4 (2002).

zurück zum Inhalt

[1016] Ebd.

zurück zum Inhalt

[1017] Gady A. Epstein: »Stemming Flow of N. Korea Refugees«, *Baltimore Sun*, 24. Februar 2003.

zurück zum Inhalt

[1018] »Chinese Ambassador Reveals Position on NK Refugees«, *Chosun Ilbo*, 27. März 2001.

zurück zum Inhalt

[1019] Dass diese Reaktion kaum vorhersehbar war, wird aus einem Brief im Februar 2002 an den Herausgeber von *CanKor* (ein wöchentlicher Nachrichtendienst, der sich um die Nachrichten aus und Analysen zu Nord-Korea kümmert) deutlich. Der Autor Tom McCarthy bemerkt darin, dass es für diejenigen, die empfehlen, mithilfe von Flüchtlingslagern »China unter Druck zu setzen«, um eine Veränderung in Nordkorea zu bewirken, ratsam wäre, »mindestens einen Moment lang über die Konsequenzen ihrer Handlungen nachzudenken. Dann wird China einfach seine Grenzen zu Nordkorea schließen, um das Problem der ›Flüchtlinge‹ zu lösen. Es ist nicht schwer zu begreifen, wer dann die Verlierer sein werden.« Tom McCarthy: »China and North Korean Refugees«, Brief an den Herausgeber von *CanKor*, 13. Februar 2002.

zurück zum Inhalt

[1020] Snyder: »Clash, Crash, and Cash«.

zurück zum Inhalt

[1021] Kirk: »World Cup Factor Could Help Refugees«.

zurück zum Inhalt

[1022] »US Civil Leader Urges China to Let UN Deal with NK Refugees«, *Korea Times*, 27. Juni 2003.

zurück zum Inhalt

[1023] Brooke: »China Called Likely to Oust 78 North Koreans«.

zurück zum Inhalt

[1024] In unbestätigten Berichten wird behauptet, Spione hätten die Kirchen und eine private Universität in der Stadt Yanji, die durch koreanische und amerikanische christliche Organisationen unterstützt wurde, unterwandert. Da die chinesischen und nordkoreanischen Sicherheitskräfte einige dieser Operationen verhindert haben, scheint es, dass eine gewisse Infiltration tatsächlich erfolgreich war. Siehe Epstein: »Stemming Flow of N. Korea Refugees«.

zurück zum Inhalt

[1025] Oliver August: »Dreams of Freedom End in Nightmare of Deportation«, *Times*, 7. Februar 2003; »Influx of N. Korean Defectors Could Cause Problems«, *Daily Yomiuri*, 21. Februar 2003.

zurück zum Inhalt

[1026] Siehe zum Beispiel: »South Korean Goes on Trial in China«, *Associated Press*, 15. Mai 2003.

zurück zum Inhalt

[1027] MacIntyre: »Running out of the Darkness«.

zurück zum Inhalt

[1028] Epstein: »Stemming Flow of N. Korea Refugees«.

zurück zum Inhalt

[1029] Ebd. Die Chinesen bestätigten im Juni 2003 diese Haltung als Antwort auf eine Behauptung des Vertreters des UNHCR, Ruud Lubbers, dass China seine Position im Hinblick auf die Repatriierung verändert habe. Lui Jin Chao, der Sprecher des chinesischen Außenministeriums, erklärte, dass China die »illegalen Einwanderer gemäß dem internationalen Recht und den chinesischen Gesetzen« behandeln werde. Jim Randle: »Chinese Deny Policy Change on North Korea«, *Voice of AmericaNews.com,* 17. Juni 2003, *www.globalsecurity.org/wmd/library/news/china/2003/china-030617-voa01.htm*.

zurück zum Inhalt

[1030] »PRC FM Spokesman Says China Confirms DPRK Refugees Arrested, Warns Aid Group«, FBIS, 21. Januar 2003.

zurück zum Inhalt

[1031] David Hsieh: »Coming Next: New Human Wave; Experts Say the Number of North Korean Refugees Using China to Get to the South May Rise to More than 1,000 This Year«, *Straits Times*, 26. Juni 2002.

zurück zum Inhalt

[1032] Bonny S. Glaser: »Beijing Ponders How Hard to Press North Korea«, *PacNet Newsletter* 54 (2002).

zurück zum Inhalt

[1033] Kommentare, die mir John Park aufgrund seiner Kommunikation »mit einem wissenschaftlichen Mitarbeiter aus der Volkrepublik China« mitteilte, Oktober 2003 (in Cambridge, Massachusetts).

zurück zum Inhalt

[1034] Ebd.

zurück zum Inhalt

[1035] Ebd.

zurück zum Inhalt

[1036] Zitiert in Dao: »US Is Urged to Promote Flow«.

zurück zum Inhalt

[1037] Brooke: »China Facing Protests«.

zurück zum Inhalt

[1038] Interview, April 2003, Boston, Massachusetts.

zurück zum Inhalt

[1039] Die Behauptung, mit Prämienzahlungen und dem Versprechen, Nordkoreaner außerhalb der Region anzusiedeln, könnte die chinesische Haltung hinsichtlich einer institutionalisierten Fluchthelferorganisation verändern, wurde erneut im Jahre 2007 in einem Kommentar erhoben, worin die Autoren erklärten: »Die Kosten-Nutzen-Rechnung der chinesischen Regierung bezüglich dieser Flüchtlinge würde sich drastisch verändern, wenn Washington als ihr Befürworter auftreten würde. Wenn die Vereinigten Staaten (zusammen mit anderen Regierungen) informell zusichern würden, dass China bloß eine Zwischenstation für die Nordkoreaner wäre – und damit alle offiziellen Befürchtungen einer permanenten ausländischen Flüchtlingsbevölkerung beseitigen würde –, wäre es durchaus möglich, mit Peking in der Frage der Behandlung der Flüchtlinge zu kooperieren (oder zumindest über andere Optionen als bisher nachzudenken). Wenn man so agieren würde, dann würden viele der Probleme, die Peking zu fürchten scheint, von selbst verschwinden. Wenn diese Flüchtlinge zum Beispiel von der Flüchtlingskommission der Vereinten Nationen oder ähnlichen Büros schnell abgefertigt werden können, braucht sich Peking keine Sorgen über die Gefahren einer großen, illegalen Bevölkerung an seiner Grenze zu Nordkorea mehr zu machen.« Nicholas Eberstadt und Christopher Griffin: »Saving North Korean Refugees«, *New York Times*, 19. Februar 2007. Chinas Reaktion auf ähnliche Forderungen zwischen 2002 und 2005 zeigt jedoch, dass die Chinesen einem solchen Plan weit skeptischer gegenüberstanden, als die Autoren glaubten.

zurück zum Inhalt

[1040] Raymond Whitaker: »The Dark Horses of 1994; North Korea: Kim's Weak Finger on a Big Trigger«, *Independent*, 1. Januar 1994. Während der Krise von 1994 berichtete auch ein westlicher Diplomat von den Gefahren eines politischen Zusammenbruchs: »Es gibt die Sorge, dass sie die Südkoreaner überschwemmen könnten. Die größte Befürchtung besteht darin, dass subversive Kräfte sich als Überläufer ausgeben könnten, und sie sorgen sich um die Erschütterungen des sozialen Gleichgewichts.« Richard Lloyd Parry: »N. Koreans Flee ‘in Hundreds’« *Independent*, 16. März 1996.

zurück zum Inhalt

1041 Siehe »A Fig Leaf«, *Asia Times*, 15. Juni 2001.

zurück zum Inhalt

1042 Ha-Cheong Yeon: »Economic Consequences of German Unification and Its Policy Implications for Korea«, KDI Working Paper Nr. 9303, Korean Development Institute, 1993, S. 23; Hong-Tack Chun: »A Gradual Approach toward North and South Korean Economic Integration«, KDI Working Paper Nr. 9311, Korean Development Institute, 1993, S. 4, zitiert in Nicholas Eberstadt: » Hastening Korean Reunification«, *Foreign Affairs* 76 (1997), S. 77.

zurück zum Inhalt

1043 Marcus Noland, Sherman Robinson und Monica Scatasta: »Modeling North Korean Economic Reform«, *Journal of Asian Economics* 8 (1997), S. 15–38. Eine andere Perspektive über die Kosten einer Wiedervereinigung findet sich bei Eberstadt: »Hastening Korean Reunification«. Doch selbst bei optimistischen Perspektiven hätten die Nordkoreaner dennoch eine starke Motivation, in den Süden zu ziehen. Noland weist darauf hin, dass es ein riesiges Potenzial für eine solche Auswanderung gibt – wenn man davon ausgeht, dass ein Mensch mit ein paar Habseligkeiten 20 Meilen am Tag zurücklegen kann, dann muss man daran denken, dass 40 Prozent der nordkoreanischen Bevölkerung in einer Entfernung von nur fünf Tagesstrecken von der DMZ leben.

zurück zum Inhalt

1044 Andrei Lankov: »Bitter Taste of Paradise: North Korean Refugees in South Korea«, *Journal of East Asian Studies* 6 (2006), S. 113.

zurück zum Inhalt

1045 Robert Marquand: »A Refugee's Perilous Odyssey from North Korea«, *Christian Science Monitor*, 16. August 2002.

zurück zum Inhalt

1046 Han Park: ebd.

zurück zum Inhalt

1047 Julie Chao: »Neighbors Balk at North Korean Refugees«, *Atlanta Journal-Constitution*, 29.

Dezember 2002.

zurück zum Inhalt

1048 Ebd.

zurück zum Inhalt

1049 Pomfret: »N. Korea Refugees Leave China«.

zurück zum Inhalt

1050 Klingner: »The Tortuous North Korean Refugee Triangle«.

zurück zum Inhalt

1051 Valerie Reitman: »Leading His Flock of Refugees to Asylum«, *Los Angeles Times*, 27. Oktober 2002; Lankov: »Bitter Taste of Paradise«, S. 107.

zurück zum Inhalt

1052 Klingner: »The Tortuous North Korean Refugee Triangle«.

zurück zum Inhalt

1053 Michael Baker: »N. Korean Refugees Gain a Crusader, but So Far No Help«, *Christian Science Monitor*, 16. Mai 2001. Laut Lankov lag bis Anfang der 1990er Jahre die Anzahl der Überläufer bei nur fünf bis zehn Personen pro Jahr. Die meisten waren Angehörige der nordkoreanischen Elite, weil nur Mitglieder privilegierter Gruppen über Reisemöglichkeiten verfügten. Unter den ersten Überläufern waren Piloten, die mit ihren Jagdflugzeugen nach Süden flogen; Diplomaten, die aus den Botschaften in Übersee flohen; Soldaten von Eliteeinheiten, die die Sicherheitseinrichtungen in der DMZ kannten und wussten, wie man die Wachposten überlisten konnte; und Fischer, die es schafften, ihre Aufpasser zu täuschen, und mit ihren Booten nach Süden fuhren. Lankov: »Bitter Taste of Paradise«, S. 109.

zurück zum Inhalt

1054 Zitiert in Dao: »US Is Urged to Promote Flow«.

zurück zum Inhalt

1055 Vollertsen: »Prison Nation«.

zurück zum Inhalt

1056 Ebd.

zurück zum Inhalt

1057 Lankov: »Bitter Taste of Paradise«, S. 111. Um diese Zahlen ins rechte Verhältnis zu setzen, sollte man sich vergegenwärtigen, das die Zahl der Ostdeutschen, die in den Jahren 1962 bis 1988 nach Westen flohen, bei 562 261 lag – etwa 21 000 pro Jahr.

zurück zum Inhalt

1058 Ebd., S. 111 und 123.

zurück zum Inhalt

1059 Unbetiteltes Dokument, *Korea Times*, 14. April 2005.

zurück zum Inhalt

1060 Ebd., S. 129.

zurück zum Inhalt

1061 Eberstadt und Griffin: »Saving North Korea's Refugees«.

zurück zum Inhalt

1062 Vollertsen: »Prison Nation«.

zurück zum Inhalt

1063 Doch angesichts der problematischen amerikanischen Haltung gegenüber jenen Nordkoreanern, die in amerikanischen Botschaften Asyl beantragten, führten solche Versuche stattdessen zu der erfolgreichen Auferlegung von Heucheleikosten für die Vereinigten Staaten

durch die Südkoreaner und einer abgeschwächten Einstellung. Siehe Donald G. Gross: »After the Breakthrough, Now What?«, *PacNet Newsletter* 27 (2002). Gross vermerkt, dass Beamte des südkoreanischen Außenministeriums »die Vereinigten Staaten dafür kritisiert haben, sich nicht um das Schicksal der Flüchtlinge zu kümmern«, und »vielleicht angestachelt durch diese Kritik, offerierte die Regierung den Südkoreanern starke Unterstützung bei einem neuerlichen Streit mit China in der Flüchtlingsfrage ... und deutete an, man werde das Thema der Flüchtlinge zur Sprache bringen, wenn die bilateralen Gespräche mit Nordkorea wieder aufgenommen würden«.

zurück zum Inhalt

[1064] Park Song-Wu: »Poverty Forces Over 50 % of NK Defections«, *Korea Times,* 5. Dezember 2004.

zurück zum Inhalt

[1065] Die Interviewten waren Überläufer, die im Zeitraum von Januar 2000 bis Juni 2004 geflohen waren; zitiert ebd.

zurück zum Inhalt

[1066] Siehe Kenneth A. Oye, »Explaining Cooperation under Anarchy: Hypotheses and Strategies«, World Politics 38 (1985): S. 12-18.

zurück zum Inhalt

[1067] *Epigraf*: Alan Travis und Ian Traynor: »Britain's Little Refugee Problem«, *Guardian*, 22. Oktober 1997.

Anmerkungen von Professorin Martha Minow von der juristischen Fakultät von Harvard auf einer Konferenz über den Kosovo-Konflikt an der Brandeis-Universität, 11. Dezember 2000.

zurück zum Inhalt

[1068] Nick Cohen: »Comment: Lies for Lives: Forget about Principles, Asylum Seekers Are Only Welcome If They Guarantee Our Future Prosperity«, *Guardian*, 11. Februar 2001.

zurück zum Inhalt

[1069] James Gow und James Tilsley: »The Strategic Imperative for Media Management«, in *Bosnia by Television*, Hrsg.: James Gow, Richard Paterson und Alison Preston (London: British

Film Institute, 1996), S. 103. Siehe auch Marjan Malesic (Hrsg.): *The Role of the Mass Media in the Serbian–Croatian Conflict* (Stockholm: SPF, 1993), S. 11.

zurück zum Inhalt

[1070] Robert Pastor: »The Delicate Balance between Coercion and Diplomacy: The Case of Haiti, 1994«, in *The United States and Coercive Diplomacy*, Hrsg.: Robert Art und Patrick Cronin (Washington, D.C.: USIP, 2003), S. 138 f.

zurück zum Inhalt

[1071] Ronald Rogowski: »Institutions as Constraints«, in *Strategic Choice and International Relations*, Hrsg.: David A. Lake und Robert Powell (Princeton: Princeton University Press, 1999), S. 125 f.

zurück zum Inhalt

[1072] Siehe zum Beispiel Ryan K. Beasley, Juliet Kaarbo, Jeffrey S. Lantis und Michael T. Snarr: *Foreign Policy in Comparative Perspective: Domestic and International Influence on State Behavior* (Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press, 2002); Christian Joppke: *Immigration and the Nation-State: The United States, Germany, and Great Britain* (Oxford: Oxford University Press, 2000); Adrian Favell: »The Europeanization of Immigration Politics«, European Integration Online Papers no. 2, 1998, http://eiop.or.at/eiop/texte/1998-010a.htm. Siehe insbesondere Ian Buruma: »Mind the Gap«, *Financial Times Sunday Magazine*, 10. Januar 2003, S. 28–30.

zurück zum Inhalt

[1073] Siehe zum Beispiel Leon V. Sigal: »Who? Sources Make the News«, in *Reading the News*, Hrsg.: Robert Karl Manoff und Michael Schudsons, S. 9–37 (New York: Pantheon, 1986).

zurück zum Inhalt

[1074] Über die Macht der Exekutive, die Öffentlichkeit zu beeinflussen, siehe zum Beispiel Jeffrey E. Cohen: »Presidential Rhetoric and the Public Agenda«, *American Journal of Political Science* 39 (1995): S. 87–101; George C. Edwards III und B. Dan Wood: »Who Influences Whom? The President, Congress, and the Media«, *American Political Science Review* 93 (1999), S. 327–343.

zurück zum Inhalt

[1075] Timothy E. Cook: *Governing with the* News (Chicago: University of Chicago Press, 1998),

S. 127. Siehe auch David E. Price: »Policy Making in Congressional Committees: The Impact of ‘Environmental’ Factors«, *American Political Science Review* 72 (1978), S. 548–574.

zurück zum Inhalt

1076 Siehe Meir Statman: »Lottery Players/Stock Traders«, *Financial Analysts Journal* 58 (2002), S. 14–21; Daniel Kahneman und Amos Tversky: »Prospect Theory: An Analysis of Decision Making under Risk«, *Econometrica* 47 (1979), S. 263–291.

zurück zum Inhalt

1077 Robert A. Pape: *Bombing to Win: Air Power and Coercion in War* (Ithaca, New York: Cornell University Press, 1996), S. 28.

zurück zum Inhalt

1078 Christopher Mitchell: »The Political Costs of State Power: U.S. Border Control in South Florida«, in *The Wall around the West: State Borders and Immigration Control in North America and Europe*, Hrsg.: Peter Andreas und Timothy Snyder (Lanham: Rowman and Littlefield, 2000), S. 81–98.

zurück zum Inhalt

1079 Siehe Margaret Keck und Kathryn Sikkink: *Activists beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics* (Ithaca, New York: Cornell University Press, 1998), Kapitel 4; Sanjeev Khagram, James V. Riker und Kathryn Sikkink (Hrsg.): *Restructuring World Politics: Transnational Social Movements, Networks, and Norms* (Minneapolis: University of Minnesota Press, 2002).

zurück zum Inhalt

1080 Louis Henkin: *How Nations Behave* (New York: Council on Foreign Relations, 1979), S. 236.

zurück zum Inhalt

1081 Marwaan Macan-Markar: »Asian Activists Say Human Rights Principles being Eroded at UN«, Inter Press Service, 16. Dezember 2002, https://web.archive.org/web/20050908071234/http://www.cyberdyaryo.com/features/f2002_1216_04.htm.

zurück zum Inhalt

[1082] Thomas Risse und Stephen C. Ropp: »International Human Rights Norms and Domestic Change: Conclusion«, in *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*, Hrsg.: Thomas Risse, Stephen C. Ropp und Kathryn Sikkink (Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1999), S. 234–278.

zurück zum Inhalt

[1083] Stephen Krasner: *Sovereignty: Organized Hypocrisy* (Princeton: Princeton University Press, 1999), S. 126.

zurück zum Inhalt

[1084] Siehe Jean-Christophe Rufin: *Le Piege Humanitaire: Suivi de Humanitaire et Politique Depuis la Chute du Mur*, rev. Ausgabe (Paris: Jean-Claude Lattes, 1993), in Fiona Terry: *Condemned to Repeat? The Paradox of Humanitarian Action* (Ithaca, New York: Cornell University Press, 2002), S. 8–10.

zurück zum Inhalt

[1085] Marilyn Achiron: »A ›Timeless‹ Treaty under Attack«, *Refugees Magazine* 123 (2001), »Britain to Push for Launch of Pilot Scheme in East Africa«, *Guardian*, 20. Juni 2003.

zurück zum Inhalt

[1086] Eine Erörterung der potenziellen Gefahren einer Politik der Beschwichtigung findet sich zum Beispiel bei Robert Jervis: *Perception and Misperception in International Politics* (Princeton: Princeton University Press, 1976), Kapitel 3.

zurück zum Inhalt

[1087] Christian Holmes, Direktor der kubanisch-haitianischen Taskforce, meinte, als es um den Misserfolg der Vereinigten Staaten ging, angemessen auf den Vorfall in Mariel zu antworten: »Wenn Sie in einer Krise stecken ... wenn es keine klare Situation, keinen gesetzlichen Präzedenzfall und kein klares Gesetz gibt, dann ist es sehr schwierig, auf die Ereignisse zu reagieren.« Interview mit Christian Holmes, zitiert in David W. Engstrom: *Presidential Decision Making Adrift: The Carter Administration and the Mariel Boatlift* (Lanham: Rowman and Littlefield, 1998), 98–119.

zurück zum Inhalt

[1088] Interviews mit staatlichen und lokalen Beamten, Mai 2000, Miami, Florida, Washington, D.C. Hierbei lohnt es sich zu bemerken, dass ähnliche Forderungen bereits *vor* dem Beginn der Krisen 1994 erhoben worden waren.

zurück zum Inhalt

[1089] Siehe z. B.: »Project Argus–Protecting against a Terrorist Attack«, 2007, https://web.archive.org/web/20150214082940/http://www.gloucestershire.police.uk/counterterrorism/Project%20Argus/item3986.html; und »Bethesda Teror Attack Drill Tests Emergency Resources«, 13. November 2008.

zurück zum Inhalt

[1090] Andererseits könnten sie auch die Zielbevölkerungen alarmieren und einen größeren Widerstand hervorrufen. Aber das Vortäuschen dieser Art der Nötigung findet nicht statt und ist daher von theoretischem Wesen.

zurück zum Inhalt

[1091] Siehe zum Beispiel Daniel J. Tichenor: *Dividing Lines: The Politics of Immigration Control in America* (Princeton: Princeton University Press, 2002).

zurück zum Inhalt

[1092] Stephanie J. DiAlto: »From ›Problem Minority‹ to ›Model Minority‹: The Changing Social Construction of Japanese Americans«, in *Deserving and Entitled: Social Constructions and Public Policy*, Hrsg.: Anne L. Schneider und Helen M. Ingram (Albany: State University of New York Press, 2005), S. 81.

zurück zum Inhalt

[1093] Page Smith: *Democracy on Trial: The Japanese American Evacuation and Relocation in World War II* (New York: Simon and Schuster, 1995), S. 49.

zurück zum Inhalt

[1094] Siehe zum Beispiel Benjamin I. Page und Robert Y. Shapiro: *The Rational Public: Fifty Years of Trends in Americans' Policy Preferences* (Chicago: University of Chicago Press, 1992).

zurück zum Inhalt

[1095] »Let the Huddled Masses In«, *Economist*, 29. März 2001. Siehe auch Roger Lowenstein: »The Immigration Equation« (Die Einwanderungsgleichung), *New York Times Sunday Magazine*, 9. Juli 2006, wo Lowenstein bemerkt: »Sie können Wirtschaftswissenschaftler finden, um jeden möglichen Standpunkt zu begründen, aber unter den meisten von ihnen herrscht Einigkeit darüber, dass unterm Strich Einwanderung gut für ein Land ist. Einwanderer stellen knappe Arbeitskraft zur Verfügung, was die Preise dafür auf die ziemlich gleiche Weise senkt wie der globale Handel. Und insgesamt steigern die Neulinge auch das Pro-Kopf-Einkommen der Amerikaner ein wenig. Aber die Auswirkungen sind ungleich verteilt; Menschen mit Geld zahlen weniger für Taxifahrten und Haushaltshilfen, während die Einkommensschwachen mit sinkenden Löhnen kämpfen und wahrscheinlich mehr für die Miete zahlen müssen. Die Debatte unter Wirtschaftswissenschaftlern geht darum, ob Arbeiter mit niedrigen Einkommen beträchtlich oder nur leicht geschädigt werden.«

zurück zum Inhalt

[1096] Michelle Grattan: »Nats MP Goes In to Bat for Refugees«, *Age*, 9. November 2003.

zurück zum Inhalt

[1097] Der kanadische Einwanderungsminister Joe Volpe, zitiert in Joel Millman: »Canada's Open Door to Immigrants Is Seen as Crucial for Growth«, *Wall Street Journal*, 23. Mai 2005.

zurück zum Inhalt

[1098] Siehe zum Beispiel James Stimson: *Tides of Consent: How Public Opinion Shapes American Politics* (Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2004).

zurück zum Inhalt

[1099] Siehe zum Beispiel Lauren M. McLaren: »Anti-Immigrant Prejudice in Europe: Contact, Threat Perception and Preferences for the Exclusion of Migrants«, *Social Forces* 81 (2003), S. 909–936.

zurück zum Inhalt

[1100] Ruy Teixeira: »New Progressive America: Twenty Years of Demographic, Geographic, and Attitudinal Changes across the Country Herald a New Progressive Majority«, Center for American Progress, Washington, D.C. 2009, *https://cdn.americanprogress.org/wp-content/uploads/issues/2009/03/pdf/progressive_america_execsumm.pdf,* S. 32.

zurück zum Inhalt

1101 Michael Barutciski und Astri Suhrke: »Lessons from the Kosovo Refugee Crisis: Innovations in Protection and Burden-Sharing«, *Journal of Refugee Studies* 14 (2001), S. 101.

zurück zum Inhalt

1102 Eine besonders informative Diskussion über Naurus Erpressungsstrategien findet sich in der Abschrift von NPR *This American Life*, 6. Dezember 2003, *www.thislife.org*.

zurück zum Inhalt

1103 Siehe zum Beispiel: »Soldiers Frog-March Asylum Seekers off Ship«, *Guardian*, 2. Oktober 2002.

zurück zum Inhalt

1104 Eine internationale Darstellung der Gesetzgebung in Fragen der Einwanderung und den anderen nach dem 11. September 2001 verordneten Sicherheitsmaßnahmen findet sich unter: International Organization for Migration, »International Terrorism and Migration«, Juni 2003, Anhang, www.belgium.iom.int/paneuropeandialogue/documents/terrorism%20migration.pdf.

zurück zum Inhalt

1105 James Hampshire: »Disembedding Liberalism? Immigration Politics and Security in Britain since 9/11«, in *Immigration Policy and Security: U.S., European and Commonwealth Perspectives*, Hrsg.: Terry E. Givens, Gary P. Freeman und David L. Leal (London: Routledge, 2008), S. 118.

zurück zum Inhalt

1106 Einige besondere Beispiele für den erstarkenden Widerstand der Befürworter von Flüchtlingen und Migranten finden sich bei Peter Nyers: *Rethinking Refugees: Beyond States of Emergency* (London: Routledge, 2006), S. 125–131. Siehe auch Agnes Hurwitz: *The Collective Responsibility of States to Protect Refugees* (Oxford: Oxford University Press, 2008).

zurück zum Inhalt

1107 Ted Perlmutter ist zur selben Schlussfolgerung gekommen und bezog sich auf das Beispiel der Operation Alba aus dem Jahre 1997. Perlmutter: »The Politics of Proximity: The Italian Response to the Albanian Crisis«, *International Migration Review* 32 (1998), S. 203–222.

zurück zum Inhalt

[1108] Siehe z. B.: »Australian Responsibility to Protect Fund«, 2009, https://web.archive.org/web/20110410181902/http://www.r2pasiapacific.org/index.php?option=com_content&task=view&id=91&Itemid=98.

zurück zum Inhalt

[1109] Beamter des UNHCR, persönliches Gespräch, Dezember 2002.

zurück zum Inhalt

[1110] David Rieff, zitiert in George Packer: »The Liberal Quandary over Iraq«, *New York Times Sunday Magazine*, 8. Dezember 2002.

zurück zum Inhalt

[1111] Siehe zum Beispiel: *International Migration and Trade* 28 (1994), www.worldbank.org.

zurück zum Inhalt

[1112] Siehe Rey Koslowski: »The Mobility Money Can Buy«, in *The Migration Reader: Exploring Politics and Policies*, Hrsg.: Anthony Messina und Gallya Lahav (London: Lynne Rienner, 2006), S. 571–587.

zurück zum Inhalt

[1113] Ebd., S. 580.

zurück zum Inhalt

[1114] John Salt und Jeremy Stein: »Migration as a Business: The Case of Trafficking«, *International Migration Review* 35 (1997), 467–494, ebd., S. 581.

zurück zum Inhalt

[1115] Ebd.

zurück zum Inhalt

1116 »Drama on the High Seas«, *Mercury*, 10. Oktober 2001.

zurück zum Inhalt

1117 Frederika Randall: »*Italy and Its Immigrants: Refugees from the Balkan Peninsula*«, *Nation*, 31. Mai 1999.

zurück zum Inhalt

1118 Koslowski: »Mobility Money Can Buy«, S. 578.

zurück zum Inhalt

1119 Myron Weiner und Michael Teitelbaum: *Political Demography, Demographic Engineering* (London: Berghahn Books, 2001), S. 120.

zurück zum Inhalt

1120 Carl Kaysen: »Refugees: Concepts, Norms, Realities, and What the United States Can and Should Do«, in *Threatened People, Threatened Borders: World Migration and US Policy*, Hrsg.: Michael Teitelbaum und Myron Weiner (New York: Norton, 1995), S. 246.

zurück zum Inhalt

1121 John Coleman Bennett: *Foreign Policy in Christian Perspective* (New York: Scribner, 1966), S. 57.

zurück zum Inhalt

1122 Weiner und Teitelbaum: *Political Demography, Demographic Engineering*, S. 120.

zurück zum Inhalt

1123 Siehe zum Beispiel Yasemin N. Soysal: *The Limits of Citizenship: Migrants and Postnational Membership in Europe* (Chicago: Chicago University Press, 1994); David Jacobson: *Rights across Borders: Immigration and the Decline of Citizenship*, 2. Auflage (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1997).

zurück zum Inhalt

[1124] »Norge Anbefaler Nye Lover om Flyktninger«, *Aftenposten*, 27. April 2003.

zurück zum Inhalt

[1125] Ein besonders wichtiges Beispiel findet sich unter: »UNHCR Slams Australian Treatment of Boat People«, 2003, www.unwire.org/UNWire/20031112/449_10350.asp.

zurück zum Inhalt

[1126] Gil Loescher: »Protection and Humanitarian Action«, in *Global Migrants, Global Refugees*, Hrsg.: Aristide R. Zolberg und Peter M. Benda (New York: Berghahn, 2001), S. 172.

zurück zum Inhalt

[1127] Bill Frelick: »Preventing Refugee Flows: Protection or Peril?«, *World Refugee Survey* 1993 (Washington, D.C.: U.S. Committee for Refugees, 1993), S. 5.

zurück zum Inhalt

[1128] Adrian Hamilton: »Holding Back the Human Tide«, *Observer*, 10. Juli 1994.

zurück zum Inhalt

[1129] D. Byman, M. Waxman: *The Dynamics of Coercion* (Oxford: Oxford University Press, 2002), S. 145.

zurück zum Inhalt

[1130] Siehe zum Beispiel Thom Shanker: »Gates Tries to Ease Tension in Afghan Civilian Deaths«, *New York Times*, 18. September 2008; Kelly M. Greenhill und Michael J. Boyle: »Killing with Kindness? The Impact of NGOs and IOs on Civilian Casualties in Wartime«, vorgetragen auf der Jahresversammlung der *Political Science Association* im August 2008 in Boston.

zurück zum Inhalt

[1131] Darcy Frey: »How Green Is BP?«, *New York Times Sunday Magazine*, 8. Dezember 2002;

National Public Radio: »No Cash on the Barrel, *On the Media*, 24. August 2007, *www.onthemedia.org/transcripts/2007/08/24/07*.

zurück zum Inhalt

1132 Sowjetische Archive haben jedoch später nachgewiesen, dass Adenauer sich irrte. Weder die Sowjets noch die Ostdeutschen hatten eine große Auswanderung angestiftet, und es lag auch keineswegs in ihrem Interesse. Siehe Valur Ingimundarson: »Cold War Misperceptions: The Communist and Western Responses to the East German Refugee Crisis in 1953«, *Journal of Contemporary History* 29 (1994), S. 463–481. Die Vereinigten Staaten schienen dies damals erkannt zu haben. DDEL, Papers as President of the United States (hereafter PAPUS) (Ann Whitman file), Dulles-Herter Series (hereafter DHS), Box 2; Walter B. Smith, Acting Secretary, »(Top Secret) Memorandum for the President, Subject: Clarifications of Conclusions on Psychological Warfare at the Chiefs of Mission Meetings in September«, 6. November 1953.

zurück zum Inhalt

1133 Das Potsdamer Abkommen wurde von den Hauptsiegermächten des Zweiten Weltkriegs – der UdSSR, den Vereinigten Staaten und dem Vereinigten Königreich – im Juli und Anfang August 1945 konzipiert und angenommen. Darin wurden unter anderem die politischen Richtlinien für die Besatzung, Verwaltung, Reparationen und den Wiederaufbau Deutschlands festgelegt.

zurück zum Inhalt

1134 Ingimundarson: »Cold War Misperceptions«. (Bemerkenswerterweise wird dieses Ersuchen von Adenauer in seinen Memoiren nicht erwähnt, obwohl er über die Reise nach Washington berichtet.)

zurück zum Inhalt

1135 DDEL, PAPUS (Ann Whitman File), DHS, Box 2: »(Top Secret) Memorandum for the Secretary of State from the President« (dem vorherigen Memorandum beigefügt), 23. Oktober 1953.

zurück zum Inhalt

1136 Ingimundarson: »Cold War Misperceptions«, S. 471. Eisenhower hatte gerade in diesem Januar sein Amt als Präsident angetreten und sah sich dazu gezwungen, sich weiter an sein Wahlkampfversprechen der Ausgabenkürzungen zu halten.

zurück zum Inhalt

[1137] Ebd.

zurück zum Inhalt

[1138] George C. Herring: America's Longest War: *The United States and Vietnam,* 1950–1975 (Boston: McGraw Hill, 1986), S. 44. Die CIA stellte Astrologen ein, um schwere Zeiten im Norden und gute Zeiten im Süden vorherzusagen, verbreitete Horrorgeschichten von chinesischen kommunistischen Regimentern, die junge vietnamesische Frauen vergewaltigten, und verbreitete sogar Gerüchte, dass diejenigen, die zurückblieben, einem amerikanischen Atombombenanschlag ausgesetzt sein könnten. Besonders die Katholiken wurden dazu ermuntert, mit Slogans wie »die Jungfrau Maria geht nach Süden« zu fliehen. Stanley Karnow: *Vietnam: A History* (New York: Viking Press, 1983), S. 221 f.; Kathryn C. Statler: *Replacing France: The Origins of American Intervention in Vietnam* (Lexington: Kentucky University Press, 2007), S. 150.

zurück zum Inhalt

[1139] Seth Jacobs: *Cold War Mandarin: Ngo Dinh Diem and the Origins of America's War in Vietnam, 1950–1963* (Lanham: Rowman and Littlefield, 2006).

zurück zum Inhalt

[1140] Es ist darauf hingewiesen worden, dass zwischen 750 000 und 2 Millionen mehr geflohen wären, hätte nicht die Vietminh interveniert. Hering: *America's Longest War,* S. 56; John Prados: »The Numbers Game: How Many Vietnamese Fled South in 1954?«, VVA Veteran (Januar–Februar 2005), www.vva.org/archive/TheVeteran/2005_01/feature_numbersGame.htm; Robert Turner: *Vietnamese Communism: Its Origin and Development,* Hoover Institution Publication 102 (Stanford: Hoover Institution Press, 1975). Die Kosten der Wiederansiedlung, die beinahe ausschließlich durch die Vereinigten Staaten aufgebracht wurden, beliefen sich allein in den Jahren 1955 und 1956 auf 80 Millionen Dollar. Statler: Replacing France, S. 152.

zurück zum Inhalt

[1141] Karnow: *Vietnam,* S. 222.

zurück zum Inhalt

[1142] Jacobs: *Cold War Mandarin,* 45; Brian Crozier: »The Diem Regime in Southern Vietnam«, Far Eastern Survey 24 (1955), S. 56.

zurück zum Inhalt

[1143] Laut Lansdale war das »Lager der Kommunisten im Norden Vietnams so gering, dass sie es nicht wagen würden, sich einer Wahl zu stellen, ganz zu schweigen von der Chance, sich gegen Diem zu stellen, dessen Beliebtheit auf dem Höhepunkt war«. Die Führer des Nordens, der nur über wenig Reis verfügte, hatten eine starke Motivation, die Kontrolle über den Süden mit seinem Überschuss an Reis zu gewinnen, doch nach der Meinung von Lansdale wussten die Führer des Nordens, dass »sie dieses Ziel nicht über die Wahlurne realisieren konnten«. L. Edward Lansdale: *In the Midst of Wars: An American's Mission to Southeast Asia* (New York: Harper and Row, 1972), S. 346–348.

zurück zum Inhalt

[1144] Karnow: *Vietnam,* S. 224.

zurück zum Inhalt

[1145] Frankum: *Operation Passage to Freedom,* S. 207; Statler, Replacing France, S. 152.

zurück zum Inhalt

[1146] Alistair Horne: *A Savage War of Peace: Algeria, 1954–62,* überarbeitete Auflage (New York: Penguin Books, 1987), besonders die Kapitel 6 und 12. Einige Aufständische glaubten sogar, dass die Vereinigten Staaten Frankreich dazu zwingen könnten, Algerien die Unabhängigkeit zu gewähren; die Aufständischen müssten nur einen Weg finden, sie davon zu überzeugen. Irving M. Wall: *France, the United States, and the Algerian War* (Berkeley: University of California Press, 2001), S. 24.

zurück zum Inhalt

[1147] Horne: Savage War of Peace, S. 267. Bis 1958 war die Infrastruktur der FLN in Tunesien wie verlautet das größte und wichtigste Element seines militärischen und zivilen logistischen Unterstützungssystems. Charles R. Shrader: *The First Helicopter War: Logistics and Mobility in Algeria, 1954–62* (London: Greenwood Press, 1999), S. 175.

zurück zum Inhalt

[1148] Wall: *France,* S. 102.

zurück zum Inhalt

[1149] Robert Asprey: *War in the Shadows: The Guerrilla in History* (New York: Doubleday, 1975), S. 661.

zurück zum Inhalt

[1150] Der FLN war durch das Engagement der Vereinigten Staaten, das sich gleichzeitig gegen den Kolonialismus und gegen den Kommunismus positionierte, irritiert, denn dies führte zu der schizophrenen US-Politik, die Normen des Kalten Kriegs über liberale Grundsätze zu stellen, während sich Washington andererseits darum mühte, die humanitären Konsequenzen einer derartigen Politik abzumildern. So meinte ein Aufständischer: »Die Vereinigten Staaten versorgen uns durch die Vereinten Nationen mit Weizen und Lebensmitteln und … statten ihre Verbündeten, Frankreich, mit der besten militärischen Hardware aus … um uns auszurotten. Wie wollen uns die Amerikaner denn nun – tot oder lebendig?« Zitiert in Yahia H. Zoubir: »US and Soviet Policies towards France in North Africa«, *Canadian Journal of History* 30 (1995), S. 458.

zurück zum Inhalt

[1151] In den Monaten vor dem französischen Eingreifen waren zahlreiche Angriffe vom Flüchtlingslager aus gestartet worden. So wurde zum Beispiel im Januar eine französische Patrouille direkt außerhalb von Sakiet überfallen, und ein Flugzeug wurde durch Maschinengewehrfeuer abgeschossen. Die Franzosen reagierten mit entschiedenen Warnungen, aber am Morgen des 8. Februar wurde ein weiteres Flugzeug von Sakiet aus getroffen und zur Notlandung gezwungen. Drei Stunden später griff eine Staffel von in den USA hergestellten B-26-Bombern das Dorf an. Dieser Bombenangriff führte zu 86 Toten und vielen Schwerverletzten. A. Aroua: *Reading Notes on French Colonial Massacres in Algeria,* übersetzt von J. Hamani-Auf der Maur, S. 1102.

zurück zum Inhalt

[1152] Der Bombenangriff wäre weniger bedeutsam gewesen, hätte Frankreich nicht bereits unter seinen Verbündeten mit seiner verheerenden Politik in Algerien, dem weit verbreitetem Gebrauch der Folter und wahllosen Vergeltungsmaßnahmen ein Gefühl des Unbehagens verbreitet. Horne: *Savage War of Peace,* S. 243 f.

zurück zum Inhalt

[1153] Ebd.; siehe auch Wall: *France,* S. 111.

zurück zum Inhalt

[1154] Aroua: *Reading Notes,* S. 1102. Zudem waren Fahrzeuge vom Roten Kreuz getroffen worden; die meisten Opfer waren Frauen und Kinder.

zurück zum Inhalt

[1155] Wall: *France,* S. 111. Horne vermerkt: »Nichts konnte den Krieg mehr ›internationalisieren‹ als die Bombardierung von Sakiet durch die Franzosen.« *Savage War of Peace,* S. 250.

zurück zum Inhalt

[1156] Johanna Granville: »Of Spies, Refugees and Hostile Propaganda: How Austria Dealt with the Hungarian Crisis of 1956«, *History* 91, no. 301 (2006), S. 62–90.

zurück zum Inhalt

[1157] DDEL, PAPUS (Ann Whitman file), DHS, Box 8: »Phone Calls, 11/9/56–5«.

zurück zum Inhalt

[1158] Österreich stellte daher besonders hohe Erwartungen an die Vereinigten Staaten, weil es die amerikanischen Radiosendungen als entscheidend für das Schüren der Krise ansah. Miklos Szabo: Homeless in the World (Budapest: Pannonia Press, 1960), S. 38, in Cheryl Benard: »Politics and the Refugee Experience«, *Political Science Quarterly* 101 (1986), S. 39–62.

zurück zum Inhalt

[1159] Granville: »Of Spies, Refugees and Hostile Propaganda«, S. 73. Charles D. Jackson, Experte für psychologische Kriegsführung und Berater von Eisenhower, drängte auf ein schnelles Handeln und warnte: »Wenn der Druck auf Österreich noch größer wird, ist es denkbar, dass die österreichischen Grenzer angewiesen werden, die Flüchtlinge zurückzuweisen.« Tatsächlich hatte Österreich wirklich einige Zeit seine Grenzen geschlossen und zwang damit etwa 17 000 Menschen, stattdessen nach Jugoslawien zu fliehen. DDEL, PAPUS (Ann Whitman File), NSC Series, Box 8: »313th Meeting of the NSC, February 21, 1957«; Ferenc Cseresnyés: »The ’56 Exodus to Austria«, *Hungarian Quarterly* 40 (1999): S. 86–101.

zurück zum Inhalt

1160 So erklärte Bundeskanzler Raab zum Beispiel während des Besuchs des Vizepräsidenten Richard Nixon klipp und klar: »Das gegenwärtige Flüchtlingsproblem überfordert Österreichs Möglichkeiten eindeutig.« DDEL, PAPUS (Ann Whitman File), NSC Series, Box 8, »313th Meeting of the NSC, February 21, 1957«, DDEL, PAPUS (Ann Whitman file), DHS, Box 8; Department of State, »Memorandum of Conversation«, 26. Dezember 1956, Thema: Ungarische Flüchtlinge.

zurück zum Inhalt

1161 Granville: »Of Spies, Refugees and Hostile Propaganda«.

zurück zum Inhalt

1162 Siehe zum Beispiel Melvin J. Lasky (Hrsg.): The Hungarian Revolution (New York: Praeger, 1957).

zurück zum Inhalt

1163 Die größten Spender waren in absteigender Größenordnung der Vatikan, Spanien, Frankreich, die Bundesrepublik Deutschland, die Schweiz und die Vereinigten Staaten von Amerika. *Homeless in the World,* S. 63.

zurück zum Inhalt

1164 Amerikanisches Außenministerium: »Memorandum of Conversation«, 26. Dezember 1956.

zurück zum Inhalt

1165 Michael Gehler: »From Non-alignment to Neutrality: Austria's Transformation during the First East–West Détente, 1953–1958«, *Journal of Cold War Studies* 7 (2005): S. 104–136.

zurück zum Inhalt

1166 Telegramm des amerikanischen Außenministeriums: »From US Embassy Berlin (Deputy Commandant Allen Lightner) to US Secretary of State, Refugee Problem May Deter Soviets from Going Ahead with Treaty«, 24. Juli 1961, Nr. 87, Kontrollnr. 15686; siehe auch Telegramm des amerikanischen Außenministeriums: »From US Embassy Berlin (Dowling) to US Secretary of State«, 31. Juli 1961. Beide sind durch DNAS verfügbar.

zurück zum Inhalt

[1167] Raymond L. Garthoff: »Berlin 1961: The Record Corrected«, Foreign Policy 84 (1991), S. 142–156.

zurück zum Inhalt

[1168] David W. Engstrom: *Presidential Decision Making Adrift: The Carter Administration and the Mariel Boatlift* (Lanham: Rowman and Littlefield, 1998), S. 20.

zurück zum Inhalt

[1169] LBJL: National Security Files of McGeorge Bundy, CHRON FILE Oct 21–31, 1965 [2 of 2], »Memo for the President from McGeorge Bundy, Subject: Latin American Developments«, 21. Oktober 1965. Im Dezember folgte die Einrichtung einer zeitlich unbegrenzten Luftbrücke (betrieben bis 1973).

zurück zum Inhalt

[1170] LBJL: National Security Files of McGeorge Bundy, CHRON FILE Nov 1–12, 1965 [2 of 2], »Memorandum for the President from McGeorge Bundy, Subject: Latin American Developments«, 3. November 1965; US-Küstenwache: *The "Other" Boatlift: Camarioca, Cuba,* 1965.

zurück zum Inhalt

[1171] Joseph Thompson: American Policy and African Famine: *The Nigeria–Biafran War, 1966–1970* (New York: Greenwood Press, 1990).

zurück zum Inhalt

[1172] Interview mit Ojukwu, zitiert in Ted Gogote Badom: *Foreign Intervention in Internal Wars: The Case of the Nigerian Civil War 1967–70* (Lund: Studentlitteratur, 1997), S. 251 f.

zurück zum Inhalt

[1173] Clifford Bob: *The Marketing of Rebellion: Insurgents, Media, and International Activism* (New York: Cambridge University Press, 2005), S. 25.

zurück zum Inhalt

[1174] Ein Autor meinte dazu: »Das massenhafte Verhungern der Flüchtlinge, die sich in stinkenden Lagern drängen, während die Bundesregierung [Nigeria] die Schlinge enger zieht, hat die westliche Meinungsbildung aufgeschreckt.« Martin Meredith: *The Fate of Africa: From the Hopes of Freedom to the Heart of Despair* (New York: Public Affairs, 2005), S. 204.

zurück zum Inhalt

[1175] John J. Stremlau: *The International Politics of the Nigerian Civil War* (Princeton: Princeton University Press, 1977), S. xii.

zurück zum Inhalt

[1176] Diese Flüge waren zum großen Teil nur deshalb möglich, weil die Vereinigten Staaten acht Langstreckenflugzeuge an eine katholische Wohltätigkeitsorganisation »zu einem lächerlichen Preis« verkauft hatte. Meredith: *Fate of Africa*, S. 204.

zurück zum Inhalt

[1177] Ebd., S. 204 f.

zurück zum Inhalt

[1178] Zitiert in Zaki Laidi: *The Superpowers and Africa: The Constraints of a Rivalry, 1960–1990* (Chicago: University of Chicago Press, 1990), S. 47.

zurück zum Inhalt

[1179] Während Frankreich, China und Portugal militärische Hilfe und diplomatische Unterstützung leisteten, weigerten sich die Vereinigten Staaten, genauso zu handeln. Wie zuvor in Algerien tendierten die Vereinigten Staaten während des Kalten Kriegs allgemein dazu, ihre Verbündeten zu unterstützen (in diesem Fall die Briten, die unerschütterlich zur nigerianischen Regierung standen), statt das Recht auf Selbstbestimmung zu verteidigen. (Auch die Sowjets unterstützten die Regierung.) Der Staatssekretär für afrikanische Angelegenheiten, Robert Moore, meinte, als er die amerikanische Position rechtfertigte, das Thema nicht vor den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen zu bringen: »Nach der Auffassung vieler Staaten sind die humanitären und politischen Probleme so sehr miteinander verflochten, dass nur relativ wenige glauben, dass eines ohne das andere bewältigt werden könnte. Unter diesen Umständen gibt es unvermeidlich ernste Zweifel daran, ob die Vereinten Nationen zu diesem Zeitpunkt helfen könnten.« *New York Times*, 5. Juli 1968.

zurück zum Inhalt

1180 Obwohl ihr Aufstand niedergeschlagen wurde, könnte man zur Ansicht gelangen, dass die Aufständischen persönliche Erfolge erreichten. Ojukwu ging ins Exil in die Elfenbeinküste, und alle Versuche, ihn ausliefern zu lassen, scheiterten. Die Rebellen wurden wieder in die nigerianische Armee integriert, und die staatlichen Beamten kehrten auf ihre Posten zurück. »Nigerian Civil War«, Library of Congress Country Studies, www.workmall.com/wfb2001/nigeria/nigeria_history_civil_war.html.

zurück zum Inhalt

1181 LBJL: (Secret) Telegram from Ambassador to Jordan, Burns to the Secretary of State«, (ca.) 31. Juli 1967, National Security Files of the Special Committee of the National Security Council, Box 11,12,13, Refugees Folder.

zurück zum Inhalt

1182 Tom Segev, *1967* (New York: Metropolitan Books, 2005), S. 517–518.

zurück zum Inhalt

1183 Dies wäre eine Art Gegenleistung für die israelische Aufnahme irakischer Juden; ebd., S. 527.

zurück zum Inhalt

1184 Ebd., Kapitel 21.

zurück zum Inhalt

1185 Als Antwort auf die Behauptung des amerikanischen Botschafters, dass der Ball auf dem Spielfeld von Hussein lag, um den Prozess voranzutreiben, erwiderte der König, er könne »die Flüchtlinge verwenden, um eine sehr wirksame internationale Propagandakampagne gegen die israelische Regierung zu starten«, wenn er wolle. LBJL, National Security Files of the Special Committee of the National Security Council, Box 11,12,13, Refugees Folder: »(Secret) Telegram from Ambassador to Jordan, Burns to the Secretary of State«, (circa) 31. Juli 1967.

zurück zum Inhalt

1186 LBJL, National Security Files of the Special Committee of the National Security Council, Box 11,12,13, Refugees Folder: US Department of State Director of Intelligence and Research

(Thomas L. Hughes), »(Confidential) Intelligence Note to the Secretary: West Bank Refugee Return Off to a Modest Start«, 19. Juli 1967.

zurück zum Inhalt

1187 Ebd.; »(Secret) Informal Memorandum (to Walt[er] Rostow and Mac[George] Bundy) on ›Israel's Approach to the Refugees‹«, 26. Juni 1967.

zurück zum Inhalt

1188 Zitiert in Michael B. Oren: *Six Days of War: June 1967 and the Making of the Modern Middle East* (New York: Ballantine Books, 2002), S. 254.

zurück zum Inhalt

1189 Die israelischen Botschafter in Übersee schrieben nach Hause: »Die Fernsehberichte von den Brücken und den Zeltlagern, die von den Vereinten Nationen auf der Ostseite des Flusses aufgestellt wurden, waren verheerend. … ›Schrecklich sind die Szenen von Vätern mit Kindern in ihren Armen, die unsere Grenzposten bitten, sie zu ihren Frauen und Kindern zurückkehren zu lassen, die sich noch auf unserer Seite befinden‹«, schrieb der israelische Botschafter in Deutschland. Er fügte noch hinzu: »Wir können hier oder in anderen Ländern nicht auf die Welle der Proteste reagieren, die nach unserer Ansicht auch politische Auswirkungen haben wird.« Segev: 1967, S. 540 f. Selbst der israelische Außenminister Abba Eban war »von den Szenen, die er im Fernsehen während eines Besuchs in New York im Fernsehen sah, erschüttert« und sorgte eilig »für eine im Fernsehen übertragene Rückkehr [einer kleinen Zahl von] Flüchtlingen« (S. 541).

zurück zum Inhalt

1190 LBJL, National Security Files of the Special Committee of the National Security Council, Box 11,12,13, Refugees Folder: »(Secret) Memorandum For the Secretary from the Acting Secretary«, undatiert.

zurück zum Inhalt

1191 Segev: *1967,* S. 542.

zurück zum Inhalt

1192 Ebd., S. 571–574. Es lohnt sich zu bemerken, dass die Israelis eine interne Studie durchgeführt hatten, die zu dem Ergebnis kam, dass sie ohne schwerwiegende wirtschaftliche Folgen 250 000 Familien erfolgreich auf die Westbank umsiedeln könnten. Aber dies wurde

»als Top Secret eingestuft, denn es hätte gezeigt, dass es kein ökonomisches Hindernis für die Ansiedlung der Flüchtlinge auf der Westbank gab – eine Schlussfolgerung, die zu internationalem Druck führen könnte«. (S. 528, Fußn. 18).

zurück zum Inhalt

[1193] Während einer Sitzung im Januar 1968 mit dem israelischen Premierminister Levi Eshkol machte Präsident Johnson angeblich die scherzhafte Bemerkung: »Sie behaupten, dass Sie Frieden wollen. Tatsächlich wollen Sie nur ein Stückchen hiervon und ein Stückchen davon.« Ebd., S. 573. Siehe auch Oren: *Six Days of War,* S. 326–327.

zurück zum Inhalt

[1194] Richard Sisson: *War and Secession: Pakistan, India, and the Creation of Bangladesh* (Berkeley: University of California Press, 1990).

zurück zum Inhalt

[1195] Resolution des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen, 1606. Treffen, 4. Dezember 1971, S. 17.

zurück zum Inhalt

[1196] Myron Weiner und Michael Teitelbaum: *Political Demography, Demographic Engineering* (London: Berghahn Books, 2001), S. 129 f.

zurück zum Inhalt

[1197] Marc Curtis: *Unpeople: Britain's Secret Human Rights Abuses* (London: Vintage Books, 2004), Auszug verfügbar unter: http://markcurtis.wordpress.com/2007/02/13/the-rise-of-idi-amin-in-uganda-1971-72/.

zurück zum Inhalt

[1198] Weiner und Teitelbaum: *Political Demography, Demographic Engineering*, S. 129; Myron Weiner: *The Global Migration Crisis: Challenge to States and to Human Rights* (New York: Harper Collins, 1995), S. 23.

zurück zum Inhalt

[1199] Myron Weiner: »Rejected Peoples and Unwanted Migrants in South Asia«, in *International*

Migration and Security,, Hrsg.: Myron Weiner (Boulder: Westview Presse, 1993), S. 159.

zurück zum Inhalt

1200 W. Courtland Robinson: *Terms of Refuge: The Indochinese Exodus and the International Response* (London: Zed Books, 1998), S. 50.

zurück zum Inhalt

1201 In seiner Erklärung vor der ASEAN warnte der Außenminister von Singapur: »Der Exodus aus Vietnam war eine gefährliche Bedrohung für die Region. Jede Ladung von Männern, Frauen und Kindern, die an unsere Strände geschickt werden, ist eine Bombe, um die ASEAN-Staaten zu destabilisieren, für Unruhe zu sorgen und Aufruhr und Uneinigkeit zu verursachen. Dies ist eine erste Invasion, um für den Weg für die endgültige Invasion zu ebnen.« Zitiert ebd., S. 53.

zurück zum Inhalt

1202 Zitiert ebd., S. 50–51. Die umfassend publik gemachte Weigerung Malaysias, 2500 Vietnamesen im November 1978 die Erlaubnis zu geben, von Bord eines gecharterten Frachters zu gehen, unterstrich die Ernsthaftigkeit ihrer Forderungen. Barry Wain: »A Proven Way to Help Refugees – Brutality«, *Wall Street Journal*, 1. Oktober 1982. Aber nicht nur die Malaysier handelten so. Die Thai, Indonesier, Singapurer und Filipinos, sie alle wiesen die Boote ab oder richteten Seeblockaden ein, um die Flüchtlinge daran zu hindern, die territorialen Gewässer zu erreichen. Obwohl kaum verlässliche Zahlen vorliegen, gehen Schätzungen von etwa 200 000 bis 250 000 Sterbefällen aus.

zurück zum Inhalt

1203 Robinson: *Terms of Refuge,* S. 51; Gil Loescher und John Scanlan: *Calculated Kindness: Refugees and America's Half-Open Door, 1945 to Present* (New York: Free Press, 1986), S. 140.

zurück zum Inhalt

1204 Leonard Davis: *Hong Kong and the Asylum Seekers from Vietnam* (New York: St. Martin's Press, 1991), S. 7.

zurück zum Inhalt

1205 Loescher und Scanlan: *Calculated Kindness*, S. 140. Siehe auch Robinson: *Terms of Refuge*; Astri Suhrke: »*Indochinese Refugees: The Law and Politics of First Asylum*«, *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 476 (1983): S. 102–115.

zurück zum Inhalt

1206 Zitiert in Loescher und Scanlan: *Calculated Kindness*, S. 137–138.

zurück zum Inhalt

1207 Da nur die Philippinen die Flüchtlingskonvention von 1951 unterzeichnet hatten, gab es für das UNHCR keine Möglichkeit, Druck auf diese Staaten auszuüben, um sie davon zu überzeugen, den Flüchtlingen wenigstens ein zeitlich begrenztes Asyl zu gewähren.

zurück zum Inhalt

1208 Loescher und Scanlan: *Calculated Kindness*, S.145; Büro des UN-Hochkommissars für Flüchtlinge (UNHCR), *State of the World's Refugees 2000* (Genf: UNHCR, 2000), S. 84.

zurück zum Inhalt

1209 Robinson: *Terms of Refuge*, S. 51 f.

zurück zum Inhalt

1210 Gervase Coles: »Approaching the Refugee Problem Today«, in *Refugees and International Relations*, Hrsg.: Gil Loescher und Laila Monahan (Oxford: Oxford University Press, 1989), S. 380; Robinson: *Terms of Refuge*, S. 51 f.

zurück zum Inhalt

1211 Loescher und Scanlan: *Calculated Kindness*, S. 145 f.

zurück zum Inhalt

1212 Zu dieser Zeit stellten einige Beobachter die vietnamesischen Motive infrage. Einige fragten sich, ob die Vietnamesen versuchten, damit Zugeständnisse zu erzielen und ihr internationales Ansehen zu verbessern (wie sie es eindeutig ein Jahrzehnt später taten). Andere meinten, dass sie einfach versuchten, auf diese Weise ihrer Politik, »unerwünschte Elemente wie die ethnischen Chinesen auszuweisen«, eine gewisse Rechtmäßigkeit zu verleihen. Robinson: *Terms of Refuge*, S. 57.

zurück zum Inhalt

[1213] Loescher und Scanlan: *Calculated Kindness*, S. 138.

zurück zum Inhalt

[1214] Ebd., S. 143.

zurück zum Inhalt

[1215] Ebd.

zurück zum Inhalt

[1216] Ebd., S. 145 f.

zurück zum Inhalt

[1217] Robinson: *Terms of Refuge*, S. 45.

zurück zum Inhalt

[1218] Ebd., Kapitel 4.

zurück zum Inhalt

[1219] Wir wissen jetzt, dass die Vereinigten Staaten und China bei dieser Entscheidung kooperiert haben. Zbigniew Brezeziński, der damalige Sicherheitsberater der Vereinigten Staaten, erklärte dazu: »Ich habe die Chinesen dazu ermuntert, Pol Pot zu unterstützen. Ich habe die Thai dazu ermuntert, dem D.K. [Demokratisches Kambodscha] zu helfen.« Zitiert in Elizabeth Becker: *When the War Was Over* (New York, Touchstone, 1986), S. 440.

zurück zum Inhalt

[1220] Daniel Unger: »Humanitarian Assistance in Cambodia«, in *Refugee Manipulation: War, Politics and the Abuse of Human Suffering*, Hrsg.: Stephen Stedman und Fred Tanner (Washington, D.C., Brookings Institution, 2003), S. 27.

zurück zum Inhalt

[1221] William Shawcross: *The Quality of Mercy: Cambodia, Holocaust and Modern Conscience* (New York: Simon and Schuster, 1984), S. 126, in Fiona Terry: *Condemned to Repeat? The Paradox of Humanitarian* Action (Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 2002), S. 121. Siehe auch Robinson: *Terms of Refuge*, S. 27 f.

zurück zum Inhalt

[1222] Gil Loescher: *Refugee Movements and International Security* (London: Brassey's for the International Institute for Strategic Studies, 1992) S. 35.

zurück zum Inhalt

[1223] Benard: »Politics and the Refugee Experience«, S. 623.

zurück zum Inhalt

[1224] Myron Weiner: *Security, Stability and International Migration* (Cambridge, Mass.: Center for International Studies, 1991).

zurück zum Inhalt

[1225] Christopher Mitchell: »US Policy toward Haitian Boat People, 1972–93«, *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 534 (1994), S. 69.

zurück zum Inhalt

[1226] Siehe zum Beispiel: Antonio de la Cova, »U.S.-Cuba Relations during the Reagan Administration«, in *President Reagan and the World* (London: Greenwood Press), S. 381–392.

zurück zum Inhalt

[1227] Alex Stepick: »Unintended Consequences: Rejecting Haitian Boat People and Destabilizing Duvalier«, in *Western Hemisphere Immigration and United States Foreign Policy*, Hrsg.: Christopher Mitchell (University Park: Pennsylvania State University Press, 1992), S. 147. Siehe auch Stepick: »The Haitian Exodus: Flight from Terror and Poverty«, in *The Caribbean Exodus*, Hrsg.: Barry B. Levine (Westport, Connecticut: Praeger, 1987), S. 148; Jorge Dominguez: »US–Latin American Relation«, in *Immigration and US Foreign Policy*, Hrsg.: Robert W. Tucker, Charles B. Keely und Linda Wrigley (Boulder: Westview Press, 1990), S. 158.

zurück zum Inhalt

[1228] Loescher: *Refugee Movements and International Security*, S. 37.

zurück zum Inhalt

[1229] Michael Teitelbaum: »Immigration, Refugees, and Foreign Policy«, *International Organization* 38 (1984), S. 440.

zurück zum Inhalt

[1230] Amerikanische Memoranden über Afghanistan von Zbigniew Brzeziński an James E. Carter, »Reflections on Soviet Intervention in Afghanistan«, 26. Dezember 1979.

zurück zum Inhalt

[1231] Ebd. Um die damit einhergehende Großzügigkeit zu verstehen, beachte man, dass die Vereinigten Staaten direkt nach der Invasion ein Paket für militärische Soforthilfe in Höhe von 400 Millionen Dollar gewährt haben, das bis 1981 auf 3,2 Milliarden Dollar gesteigert wurde, und so ging es weiter. Barnett Rubin: *The Fragmentation of Afghanistan* (New Haven: Yale University Press, 2002), in Terry, *Condemned to Repeat?,* S. 59.

zurück zum Inhalt

[1232] Terry: *Condemned to Repeat?,* S. 66. Siehe auch Frédéric Grare: »Afghan Refugees in Pakistan«, in *Refugee Manipulation: War, Politics and the Abuse of Human Suffering*, Hrsg.: Stephen Stedman und Fred Tanner (Washington, D.C.: Brookings Institution, 2003), S. 57–94.

zurück zum Inhalt

[1233] »Draft Memo to the Secretary of Defense, Subject: Your Meeting with President Zia ul-Haq«, am 1. Oktober 1986, 2, DNAS. Daneben erhielt Pakistan in der Zeit, als es die Flüchtlinge aufnahm, die »beste Auswahl an Waffen und Hilfsleistungen, die über sie an den Widerstand und die Flüchtlingen flossen«. Benard: »Politics and the Refugee Experience«, S. 623.

zurück zum Inhalt

[1234] Amerikanisches Außenministerium, Afghanistan: *Afghanistan: Eight Years of Soviet Occupation* (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1987).

zurück zum Inhalt

[1235] Weiner: *Global Migration Crisis*, S. 32.

zurück zum Inhalt

[1236] Loescher: *Refugee Movements and International Security*, S. 51 f. Siehe auch: Ahmed Rashid: »UN Presses Ahead with Afghan Peace Meeting«, *Independent*, 10. Januar 1992; Helga Baitenmann: »NGOs and the Afghan War: The Politicization of Humanitarian Aid«, *Third World Quarterly* 12 (1990), S. 62–85.

zurück zum Inhalt

[1237] Felix Roberto Masud-Piloto: *From Welcomed Exiles to Illegal Immigrants: Cuban Migration to the US, 1959–199* (Lanham: Rowman and Littlefield, 1996), S. 85.

zurück zum Inhalt

[1238] »Austria Finds Polish Inflow a Burden«, *New York Times,* 10. Januar 1982. Siehe auch: »Polish Refugees Wait and Watch«, *New York Times*, 21. Dezember 1981.

zurück zum Inhalt

[1239] Benard: »Politics and the Refugee Experience«, S. 621.

zurück zum Inhalt

[1240] UNHCR (Österreich): »A Long Tradition of Assisting Refugees«, www.unis.unvienna.org/documents/unis/25vic/25years_vic_unhcr.pdf.

zurück zum Inhalt

[1241] Leo Cherne: »Closing the Doors to People in Danger«, *Washington Post,* 21. Oktober 1982.

zurück zum Inhalt

[1242] John P. Rogge: »Thailand's Refugee Policy: Some Thoughts on Its Origin and Future Direction«, in *Refuge or Asylum,* Hrsg.: Howard Adelman und C. Michael Lanphier, S. 150–171 (Toronto: York Lane Press, 1990).

zurück zum Inhalt

[1243] Terry: *Condemned to Repeat?,* S. 90.

zurück zum Inhalt

[1244] James Chase: »In Search of a Central American Policy«, *New York Times,* 25. November 1984.

zurück zum Inhalt

[1245] Ebd.

zurück zum Inhalt

[1246] James LeMoyne: »U.S. Said to Plan a Long Presence in Honduras Bases«, *New York Times,* 13. Juli 1986.

zurück zum Inhalt

[1247] Allein in den Jahren 1985 und 1986 wurden mehr als 800 Tonnen Waffen nach Honduras und El Salvador geliefert. Terry: *Condemned to Repeat?,* S. 88–89; siehe auch Eva Gold: »Military Encirclement«, in *Reagan versus the Sandinistas: The Undeclared War on Nicaragua,* Hrsg.: Thomas W. Walker (Boulder: Westview Press, 1987), S. 42 f.

zurück zum Inhalt

[1248] James LeMoyne: »Honduran Tells of US Pressure«, *New York Times,* 3. April 1986. Siehe auch Gold: »Military Encirclement«, S. 51.

zurück zum Inhalt

[1249] Sanjoy Hazarika: »Bangladeshi Insurgents Say India Is Supporting Them«, *New York Times,* 11. Juni 1999.

zurück zum Inhalt

[1250] M. Rashiduzzaman: »Bangladesh's Chittagong Hill Tracts Peace Accord: Institutional Features and Strategic Concerns«, *Asian Survey* 38 (1998): S. 653–670.

zurück zum Inhalt

[1251] Leslie Collitt, »Surge of Refugees Alarms West Berlin«, *Financial Times,* 18. Januar 1986. Siehe auch: Elizabeth Pond: »Asylum-seekers Flock to West Germany«, *Christian Science Monitor,* 31. Juli 1986.

zurück zum Inhalt

[1252] »Refugee Rebuke by Kohl – West German Chancellor says East Germany Encouraging Third World Citizens to Flood West Berlin«, *Guardian*, 4. August 1986.

zurück zum Inhalt

[1253] »Bonn, Feeling Pressure of Voters, Is Trying to Curb Refugee Influx«, *New York Times*, 24. August 1986.

zurück zum Inhalt

[1254] John Tagliabue: »East Germans to Help Bonn Stem Flood of Third-World Immigrants«, *New York Times*, 19. September 1986.

zurück zum Inhalt

[1255] Milos Švec: »A New Use for the Line between East and West«, *Christian Science Monitor*, 8. Oktober 1986.

zurück zum Inhalt

[1256] Loescher: *Refugee Movements and International Security*. Einige Quellen meinen, sowohl die Schweden als auch die Dänen hätten eine Vereinbarung mit der DDR über weitere Restriktionen erzielt. James M. Markham: »Europe Seeks to Dam a Flood of Third World Refugees«, *New York Times,* 10. Mai 1987.

zurück zum Inhalt

[1257] Die Lage verschlechterte sich noch weiter durch die von den USA auferlegten Sanktionen und Handelsbeschränkungen; siehe John Haldane: »Qaddafi's Quagmire«, *Washington Report on Middle East Affairs* (Washington, D.C.: American Educational Trust, 30. Dezember 1985).

zurück zum Inhalt

[1258] Ibrahim Fawat: »Libya: Economic Crisis, Political Expulsions«, *AfricAsia* 22 (Oktober 1985), S. 32–43.

zurück zum Inhalt

[1259] Der Vertrag der Brüderlichkeit und Eintracht, der Gaddafi angeblich zu dieser Maßnahme anstachelte, wurde im Jahre 1983 ursprünglich als bilateraler Vertrag zwischen Tunesien und Algerien vereinbart. Der Vertrag verpflichtete jede Nation, die Souveränität der anderen zu respektieren, von der Unterstützung aufständischer Gruppen im anderen Land abzusehen und die Anwendung militärischer Gewalt bei der Lösung diplomatischer Konflikte zu unterlassen. Der Beitritt Mauretaniens zum Vertrag veranlasste im August 1984 einen entsprechenden bilateralen Vertrag zwischen Libyen und Marokko, den Vertrag von Oujda, als Gegenreaktion.

zurück zum Inhalt

[1260] Edmund Jan Osmanczyk: *Encyclopedia of the United Nations and International Agreements* (London: Taylor and Francis, 2002), S. 1321.

zurück zum Inhalt

[1261] Die Änderung wurde zum Teil auch deshalb vorgenommen, um die Kritik der amerikanischen Opposition gegen die obligatorische Rückführung abzuwehren. Siehe Robinson: *Terms of Refuge*, Kapitel 8.

zurück zum Inhalt

[1262] UNHCR: *State of the World's Refugees 2000*, Kapitel 4.

zurück zum Inhalt

[1263] UNHCR, »The United Nations High Commissioner for Refugees«, http://www.un.org.vn/unag/unhcr1/unhcr.htm.

zurück zum Inhalt

[1264] Robinson: *Terms of Refuge*, Kapitel 8.

zurück zum Inhalt

1265 Vaughn Robinson: »Security, Migration and Refugees«, in *Migration and Public Policy*, Hrsg.: Vaughn Robinson (Cheltenham, UK: Edward Elgar, 1999), S. 85.

zurück zum Inhalt

1266 Steve Crawshaw: »Pressure Mounts on Boat People to Go Home«, *Independent*, 31. Januar 1996.

zurück zum Inhalt

1267 UNHCR: »Vietnamese Boat People: The End of the Story«, in *State of the World's Refugees,* 1995 (Genf: UNHCR, 1995), S. 208 f.

zurück zum Inhalt

1268 Patrick Cockburn: »Crisis in the Gulf: Immigrant Yemenis Incur Saudis' Wrath«, *Independent*, 24. November 1990; Ray Jureidini: »Middle East Guestworkers«, in *Immigration and Asylum from 1900 to the Present*, Hrsg.: Matthew Gibney und Randall Hansen (Oxford: ABC-CLIO, 2005), S. 205.

zurück zum Inhalt

1269 William Drozdiak: »UN Force Resolution Dangerous, Yemen Says; Bush Urged to Send Envoy to Meet Iraqis«, *Washington Post*, 26. November 1990.

zurück zum Inhalt

1270 Zitiert in Joost Hiltermann: »Settling for War: Soviet Emigration and Israel's Settlement Policy in East Jerusalem«, *Journal of Palestine Studies* 20 (1991), S. 82.

zurück zum Inhalt

1271 Robinson: »Security, Migration and Refugees«, S. 85–86.

zurück zum Inhalt

1272 Hiltermann: »Settling for War«.

zurück zum Inhalt

[1273] David Bar-Ilan: »Why Likud Lost – and Who Won«, *Commentary* 94 (1992), S. 28.

zurück zum Inhalt

[1274] Greg Myre: »Israel Pledges to Dismantle 24 West Bank Settlements«, *New York Times*, 13. März 2005.

zurück zum Inhalt

[1275] Jessika ter Wal: »Racism and Cultural Diversity in the Mass Media«, 2002, S. 250 f.

zurück zum Inhalt

[1276] Ankica Kosic und Anna Triandafyllidou: »Albanian Immigrants in Italy: Migration Plans, Coping Strategies and Identity Issues«, *Journal of Ethnic and Migration Studies* 29 (2003), S. 999.

zurück zum Inhalt

[1277] Weiner: *Global Migration Crisis*, S. 60.

zurück zum Inhalt

[1278] Loescher: *Refugee Movements and International Security*, S. 33.

zurück zum Inhalt

[1279] Nicholas Glytsos: »Problems and Policies Regarding the Socio-economic Integration of Returnees and Foreign Workers in Greece«, in *Migration and Public Policy* 33, no. 2 (1995), S. 155.

zurück zum Inhalt

[1280] Loescher: *Refugee Movements and International Security*, S. 33.

zurück zum Inhalt

1281 Der Pariser Klub ist eine informelle Gruppe von staatlichen Gläubigern, deren Rolle darin besteht, koordinierte und nachhaltige Lösungen bei Zahlungsschwierigkeiten von Schuldnerländern zu finden.

zurück zum Inhalt

1282 Bailey-Morris: »Time to Put the West's Money Where Its Mouth Is«, *Independent*, 24. März 1991.

zurück zum Inhalt

1283 Richard Dowden: »Addis Ababa Tricked into a ›Soft Landing‹; The People of Ethiopia's Capital Feel Betrayed by the US Decision to Back the Rebel Advance on the City«, *Independent*, 31. Mai 1991; siehe auch Paul Boyle, Keith Halfacress und Vaughn Robinson: *Exploring Contemporary Migration* (New York: Prentice-Hall, 1998).

zurück zum Inhalt

1284 Clyde Haberman: »After the War; Turks Say Hussein Plotted to Drive Out the Kurds«, *New York Times*, 12. April 1991.

zurück zum Inhalt

1285 John Cassidy und Margaret Driscoll: »New Hope for Kurds as US Troops Fly In«, *Times,* 14. April 1991.

zurück zum Inhalt

1286 Marvin Lipton: »Kurds Create Diplomatic Dilemma«, *Toronto Star*, 22. April 1991.

zurück zum Inhalt

1287 Bestätigungen hierfür – mit geschilderten Beispielen – fanden sich immer wieder in meinen Gesprächen mit französischen, amerikanischen und britischen Vertretern der Vereinten Nationen, des UNHCR und der NATO, die ich in den Jahren 1997–2001 führte. Die Manipulation der Flüchtlinge und Zivilisten beschränkte sich nicht nur auf die Bosnier; es wurde jedoch von vielen behauptet, dass die Bosnier besonders aktiv dabei waren. Das ist nicht besonders überraschend. Erstens wurden die Bosnier generell als die größten Opfer dieses Krieges angesehen, daher waren sie besonders erfolgreich dabei, Mitgefühl in aller Welt und die

entsprechenden Reaktionen zu erreichen. Zweitens waren sie die schwächste Gruppe und glaubten wahrscheinlich deshalb, dass sie zu dieser unkonventionellen Waffe greifen müssten.

zurück zum Inhalt

1288 William Shawcross: *Deliver Us from Evil* (New York: Simon & Schuster, 2001), S. 97 f.

zurück zum Inhalt

1289 Miles Hudson und John Stanier: *War and the Media: A Random Searchlight* (Bodmin, UK: Sutton Publishing, 1997), S. 292. General Sir Michael Rose, der während des Krieges UN-Truppen in Bosnien-Herzegowina kommandierte, vertritt die gleiche Auffassung und behauptet, die Bosnier versuchten »der Welt Bilder des Kriegs zu zeigen, damit wir mit Luftschlägen reagieren«. Zitiert in Steven L. Burg und Paul Shoup: *The War in Bosnia-Herzegovina: Ethnic Conflict and International Intervention* (Armonk, N.Y.: E. Sharpe, 1999), S. 153.

zurück zum Inhalt

1290 Siehe zum Beispiel Oliver Ramsbotham und Tom Woodhouse: *Humanitarian Intervention in Contemporary Conflict: A Reconceptualization* (Cambridge, UK: Polity, 1996), S. 186; Terry: *Condemned to Repeat?,* Kapitel 1.

zurück zum Inhalt

1291 »Patt«: *McNeil-Lehrer News Hour*, 6. April 1993, Abschrift #4600.

zurück zum Inhalt

1292 Siehe zum Beispiel Warren Bass: »The Triage of Dayton«, *Foreign Affairs* 77 (1998): 95–108, über die Rolle des Op-Plans 40410 für die amerikanische Regierung und eine größere NATO-Beteiligung.

zurück zum Inhalt

1293 Robinson: »Security, Migration, and Refugee«, S. 85.

zurück zum Inhalt

1294 Fidel Castro: »La Razon Es Nuestra: Comparencia de Fidel Castro en la TV Cubana y las Ondas Internacionales de Radio Habana Cuba«, Fernsehansprache, Editora Politica, 1994. Siehe

auch Masud-Piloto: *From Welcomed Exiles to Illegal Immigrants*, Kapitel 9, besonders S. 137–144.

zurück zum Inhalt

1295 Chris McGreal: »Escalating Ethnic Conflict Threatens to Destroy Zaire: Africa's Grisly Harvest of Death«, *Observer*, 27. Oktober 1996.

zurück zum Inhalt

1296 Chris McGreal: »World Pays New Respect To Zairean Leader after Favours over Refugees«, *Guardian*, 10. August 1994.

zurück zum Inhalt

1297 Zitiert ebd.

zurück zum Inhalt

1298 »Er erhöht den Einsatz, bekommt die Aufmerksamkeit und fordert mehr Mittel. Dann wird er versuchen, die Lage zu beruhigen«, sagte ein Diplomat. Zitiert in Robert Block: »Mobutu ›Raising the Stakes in Search of Aid‹«, *Globe and Mail*, 24. August 1995.

zurück zum Inhalt

1299 Lynn Duke: »An Ally in Africa, but at What Price? From the Start, Mobutu Has Been Both Solution and Problem for His Foreign Patrons«, *Washington Post*, April 1997.

zurück zum Inhalt

1300 Ebd.

zurück zum Inhalt

1301 James C. McKinley Jr., »Zaire's Gamble: Persuading Refugees to Leave, or Else«, *New York Times*, 12. Februar 1996.

zurück zum Inhalt

1302 Wesentliches Ziel der Rebellen – neben der Absetzung von Mobutu nach 31 Jahren

autoritärer Herrschaft – war es, die Flüchtlingskrise ein für alle Mal »zu lösen«. Andrew Maykuth: »Camp Crisis: The Hutu Refugee Problem Was Long Feared«, *Philadelphia Inquirer*, 10. November 1996.

zurück zum Inhalt

1303 Sunni Khalid: »Qaddafi Expels Palestinians, Arab League May Step In«, *All Things Considered*, NPR, 13. September 1995, Abschrift #1969–3.

zurück zum Inhalt

1304 Anthony Cordesman: *A Tragedy of Arms: Military and Security Developments in the Maghreb* (Santa Barbara: Greenwood Publishing, 2002), S. 191.

zurück zum Inhalt

1305 Thomas E. Ricks: »US Gears Up for North Korean Collapse«, *Wall Street Journal*, 26. Juni 1997.

zurück zum Inhalt

1306 U.S. CIA Office of Asian Pacific and Latin American Analysis: »Exploring the Implications of Alternative North Korean Endgames: Results From a Discussion Panel on Continuing Coexistence between North and South Korea«, 21. Januar 1998, S. 3, *www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB205/Document%20No%2014.pdf*.

zurück zum Inhalt

1307 »Ihre Botschaft lautet nicht nur, dass andere ihr Volk ernähren sollen, sondern dass andere auch ihre Herrschaft bestätigen sollen; sonst könnten sie entweder Fluten verzweifelter Flüchtlinge oder die Macht ihrer gut ernährten Armee entfesseln.« »Engaging North Korea«, *Washington Post*, 9. August 1997. Dieser Sichtweise begegnete ich auch in meinen Gesprächen mit Regierungsbeamten und Vertretern der NGOs.

zurück zum Inhalt

1308 U.S. CIA Office of Asian Pacific and Latin American Analysis, »Exploring the Implications«, S. 8.

zurück zum Inhalt

[1309] Siehe zum Beispiel Elisabeth Rosenthal: »The Korean Breakthrough; China Hopes to Benefit from Korean Talks«, *New York Times*, 16. Juni 2000.

zurück zum Inhalt

[1310] Die albanische Regierung hatte ihre Bürger dazu ermutigt, in ein solches Schneeballsystem zu investieren. Als die Initiatoren mit all dem Geld flohen, brachen Unruhen aus, und Regierungseinrichtungen einschließlich Kasernen und Polizeistationen wurden überfallen und geplündert.

zurück zum Inhalt

[1311] William Drozdiak: »Europeans Reject Call for Help in Albania; NATO Reluctant to Intervene Despite Threat«, *Washington Post*, 15. März 1997.

zurück zum Inhalt

[1312] Richard Owen, »Italy Declares State of Emergency over Albanian Refugees, *Times*, 20. März 1997.

zurück zum Inhalt

[1313] Kurz nach der Aussage des italienischen Außenministers Lamberto Dini, dass der Exodus »eine Bedrohung für ganz Europa« darstellte, beschloss der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen eine Resolution, die von Italien beantragt worden war und die einem Plan von »vorläufigen und begrenzten multinationalen Streitkräften für die sichere und schnelle Gewährleistung der humanitären Hilfe« die internationale Legitimität verlieh. Andrew Gumbel, »Italy Ready for Mission Impossible«, *Independent*, 7. April 1997.

zurück zum Inhalt

[1314] Piero Fassino, der stellvertretende italienische Außenminister; ebd.

zurück zum Inhalt

[1315] John Schmid: »Bonn Hails 8-Nation European Pact to Slow Flood of Kurdish Refugees«, *International Herald Tribune*, 10. Januar 1998. Siehe auch Boyle, Halfacress und Robinson: Exploring Contemporary Migration.

zurück zum Inhalt

1316 Rupert Cornwell: »A Good Time Not to Say ›I Told You So‹«, *Independent*, 8. Januar 1998.

zurück zum Inhalt

1317 Veton Surroi, der politische Führer der Albaner im Kosovo, formulierte es so: »Es gab eine Botschaft, die an die Menschen im Kosovo geschickt wurde: Wenn Sie die internationale Aufmerksamkeit erreichen wollen, dann müssen Sie dafür kämpfen. Genauso ist es. Sie müssen Gewalt anwenden, um Ihre Ziele zu erreichen.« Zitiert in der Dokumentation der *British Broadcasting Company* (BBC2), *Moral Combat: NATO at War*, Sendung vom 12. März 2000, Abschrift verfügbar bei http://news.bbc.co.uk/hi/english/static/events/panorama/transcripts/transcript_12_03_00.txt.

zurück zum Inhalt

1318 Ebd.; Tim Judah: *Kosovo: War and Revenge* (New Haven: Yale University Press, 2002), Kapitel 8; Brian C. Rathbun: *Partisan Interventions: European Party Politics and Peace Enforcement in the Balkans* (Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 2004); Rosa Balfour, Roberto Menotti und Ghita Micieli de Biase: »Italy's Crisis Diplomacy in Kosovo, March–June 1999«, *International Spectator* 36 (1999), S. 67–81.

zurück zum Inhalt

1319 *Mortal Combat*; Judah: *Kosovo*; Rathbun: *Partisan Interventions.*

zurück zum Inhalt

1320 Der britische Premierminister Tony Blair meinte dazu: »Wir durften nicht verlieren. Wenn wir verloren hätten, hieße das nicht nur, dass wir im Hinblick auf unser strategisches Ziel gescheitert wären, gescheitert im Hinblick auf das moralische Anliegen. Es wäre ein verheerender Schlag für die Glaubwürdigkeit der NATO gewesen, und die Welt wäre dann im Ergebnis weniger sicherer gewesen.« Zitiert in *Mortal Combat*.

zurück zum Inhalt

1321 »Kosovo: The Untold Story; How the War Was Won«, *Observer*, 18. Juli 1999.

zurück zum Inhalt

[1322] Michael Barutciski und Astri Suhrke: »Lessons from the Kosovo Refugee Crisis: Innovations in Protection and Burden-Sharing«, *Journal of Refugee Studies* 14 (2001), S. 96.

zurück zum Inhalt

[1323] U.S. Committee on Refugees (USCR), *World Refugee Survey 2000* (Washington, D.C.: USCR, 2000), S. 255.

zurück zum Inhalt

[1324] Barutciski und Suhrke: »Lessons from the Kosovo Refugee Crisis«; Jeremy Harding: »Europe's War«, *London Review of Books*, 29. April 1999, www.lrb.co.uk/v21/n09/hard01_.html.

zurück zum Inhalt

[1325] Barutciski und Suhrke: »Lessons from the Kosovo Refugee Crisis«, S. 96.

zurück zum Inhalt

[1326] Amnesty International: »Kosovo: Playing Politics with Refugees in Macedonia«, Mai 1999.

zurück zum Inhalt

[1327] »Reopened Macedonian Border Draws Few Refugees«, CNN, 13. Mai 1999.

zurück zum Inhalt

[1328] John H. P. Williams und Lester A. Zeager: »Macedonian Border Closings in the Kosovo Refugee Crisis: A Game-Theoretic Perspective«, *Conflict Management and Peace Science* 21 (2004), S. 135.

zurück zum Inhalt

[1329] Ebd. Siehe auch: Foreign Broadcast Information Service (FBIS), »The Internal Conflicts Could Be Crucial for Macedonia«, *Skopje Utrinski Vesnik*, 7.–18. Juli 1999 [übersetzter Text]; *FBIS Publications* (Washington, D.C.: U.S. Central Intelligence Agency, Juli–September 1999), CD-ROM Disc Nr. 3.

zurück zum Inhalt

[1330] Es ist auch behauptet worden, dass Albanien nicht denselben Einfluss auf die NATO ausüben konnte, weil die Flüchtlinge ihre Landsleute waren. Siehe Williams und Zeager: »Macedonian Border Closings«.

zurück zum Inhalt

[1331] Peter Mares: *Borderline: Australia's Response to Refugees and Asylum Seekers in the Wake of the Tampa* (Sydney: University of New South Wales Press, 2002), Kapitel 5.

zurück zum Inhalt

[1332] Präsident Lukaschenka, zitiert in Robin Shepherd: »Belarus Issues Threat to EU over Summit«, *Times*, 14. November 2002.

zurück zum Inhalt

[1333] »Will Belarus Flood Poland with 50,000 Migrants by Christmas?«, *Wprost*, 15. Dezember 2002; RFE/RL Newsline, 2. Oktober 2002.

zurück zum Inhalt

[1334] Brad Glosserman und Scott Snyder: »Borders and Boundaries: The North Korean Refugee Crisis«, *PacNet Newsletter* 21 (2002), www.csis.org/pacfor/pac0221.htm.

zurück zum Inhalt

[1335] Robert Garran: »North Korean Famine Threatens Leaders«, *Australian*, 28. Mai 1997.

zurück zum Inhalt

[1336] Matt Brown: »Nauru Seeking Financial Gain over Asylum Seekers: Ruddock«, ABC News, 7. Januar 2004, www.abc.net.au/pm/content/2003/s1021840.htm; siehe auch *Courier Mail* (Queensland), 8. Januar 2004.

zurück zum Inhalt

[1337] »Australia Ends ›Pacific Solution‹«, BBC-News, 8. Februar 2008.

zurück zum Inhalt

[1338] Connie Levett: »Pacific Solution Cost $1 Billion«, *Sydney Morning Herald*, 25. August 2007.

zurück zum Inhalt

[1339] »France Ponders Haiti Peace Force«, BBC-News, 18. Februar 2004.

zurück zum Inhalt

[1340] Carol J. Williams: »Aristide Appeals to World for Aid«, *Los Angeles Times*, 25. Februar 2004.

zurück zum Inhalt

[1341] »Boatpeople Fleeing Haitian Crisis; U.N. Security Council to Address Situation Thursday«, CNN, 26. Februar 2004.

zurück zum Inhalt

[1342] »EU Asked for Payment to Stop Refugees«, *Irish Times*, 27. Mai 2004; »Radioactive Refuge: Offering Asylum in Chernobyl's No Man's Land«, *Der Spiegel Online*, 14. Oktober 2005, http://www.spiegel.de/international/0,1518,379727,00.html.

zurück zum Inhalt

[1343] Tatsächlich hatte Italien im August desselben Jahres ein bilaterales Abkommen mit Libyen abgeschlossen. Die Details dieses bilateralen Vertrags blieben unbekannt; Italien weigerte sich trotz einer Anfrage des Europäischen Parlaments, des Menschenrechtskomitees der Vereinten Nationen und diverser NGOs, darunter auch der Organisation Human Rights Watch (HRW), die Einzelheiten öffentlich darzulegen. Siehe zum Beispiel Human Rights Watch: *Stemming the Flow: Abuses against Migrants, Asylum Seekers and Refugees, publication* 18, 2006, Kapitel 10, http://www.hrw.org/en/reports/2006/09/12/stemming-flow.

zurück zum Inhalt

[1344] »EU Set to Lift Arms Embargo on Libya«, *Middle East Online*, 22. September 2004.

zurück zum Inhalt

[1345] »Chad Threatens to Expel Sudanese Refugees«, *New York Times*, 14. April 2006; siehe auch Marc Lacey: »After Battle in Capital, Chad Threatens to Expel Sudanese«, *New York Times*, 15. April 2006.

zurück zum Inhalt

[1346] »Chad: President Retracts Refugee Threat, Closes Sudan Border«, IRIN, 17. April 2006; »Chad Won't Expel Refugees, U.N. Official Says«, CNN, 17. April 2006.

zurück zum Inhalt

[1347] »African Immigrants: Gaddafis Price Has Gone Up«, *Brussels Journal*, 13. September 2006. Als er gefragt wurde, ob Libyen Asyllager auf seinem Territorium dulden würde, sagte Shukri Ghanim, der damalige libysche Generalsekretär des Volkskongresses, »Warum sollten wir das tun. Wir wollen nicht der Abfallkübel für Europa sein«. Zitiert in HRW, *Stemming the Flow*, S. 99.

zurück zum Inhalt

[1348] »African Immigrants«.

zurück zum Inhalt

[1349] »Sunk: More Boats, More Drownings – and Suspicions about Libya's Role«, *Economist*, 24. August 2006; Sara Hamood: »EU-Libya Cooperation on Migration: A Raw Deal for Refugees and Migrants?« *Journal of Refugee Studies* 21 (2008), S. 19–42. (Zum Zeitpunkt der Entstehung dieses Buches ist das Problem der gesteuerten Migration zwischen Nordafrika und der Europäischen Union noch immer nicht entscheidend gelöst worden.)

Die freiheitlich-demokratische Grundordnung beruht auf den in der Aufklärung entwickelten Gedanken der Freiheit und der Souveränität der Bürger. Diese Ordnung wurde für Deutschland im Grundgesetz niedergelegt und ist das rechtliche Fundament jeder Republik. Sie ist ein wesentliches Kennzeichen des europäischen Erfolgs und Selbstverständnisses.

Während die Eliten in Berlin und Brüssel vordergründig an etablierten Werten der Demokratie festhalten, zerstören sie vorsätzlich und systematisch die Eckpfeiler unserer Rechtsordnung. Ihr bisheriger »Erfolg« beruht zu großen Teilen darauf, dass wir Bürger unsere Rechte gar nicht kennen. In diesem Buch werden die aktuellen Themen des Weltgeschehens aus dieser Sicht beleuchtet.

Der Rechtsexperte und Autor Professor Karl Albrecht Schachtschneider, bekannt durch seine zahlreichen juristischen Veröffentlichungen und für viele durch seine Verfassungsbeschwerden gegen die Euro-Rettungspolitik, hält uns vor Augen, warum es so wichtig ist, die Rechtslage zu kennen. Denn eigentlich gibt es wirksame Sicherheitsmechanismen in unserer Verfassung, die viele der gegenwärtigen Entwicklungen im Namen von Europa, Sicherheit, Freihandel, Umweltschutz, Religionsfreiheit und anderen schön klingenden Schlagwörtern gar nicht erlauben. Nur sind sie in der Öffentlichkeit kaum jemandem bewusst. Wir haben es insbesondere seit Einführung der EU mit einer bewusst herbeigeführten Erosion und Aushöhlung des Rechtsstaats zu tun.

Nur wenn wir unser Recht kennen und dafür einstehen, können wir darauf hoffen, einen Kurswechsel einzuleiten. Das ist unsere bürgerliche Pflicht zum Schutz und Erhalt des friedlichen Gemeinwesens, denn eine automatische Garantie für Frieden und Gerechtigkeit kann und wird es nie geben.

Zum Widerstand gegen den Verfall des Rechts gehört der Widerspruch!

Aktuelle Themen aus dem Inhalt:

- Freiheit der Menschen und Frieden der Völker
- Meinungsfreiheit ist unantastbar
- Persönlichkeitsschutz im Internet
- Verfassungswidrige Masseneinwanderung
- Flüchtlingsaufenthalt in Deutschland
- Europa und Europäische Union
- Finalität der Europäischen Union
- Bemerkungen zur »Europa-Wahl«
- Generationengerechtigkeit
- Unechter Freihandel
- Islamische Religionsausübung in Deutschland
- Islamisches Kopftuch im Schuldienst
- Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 18. März 2014 zur Euro-Rettungspolitik
- Staatsfinanzierung der Europäischen Zentralbank vor dem Europäischen Gerichtshof
- Quantitative Easing der Europäischen Zentralbank
- Griechenlands Reparationsforderungen
- Rechtslage der Staatsschulden Griechenlands
- Souveränität der Staaten und Selbstbestimmung der Völker
- Feindstaatenklauseln
- Freistaat Südtirol
- Kampf um die Krim als Problem des Staats- und Völkerrechts
- Die Ukraine im Separationskrieg u. v. m.

Deutschen. Bislang galt es als »Verschwörungstheorie«, dass Leitmedien uns Bürger mit Propagandatechniken gezielt manipulieren. Jetzt enthüllt ein Insider, was wirklich hinter den Kulissen passiert.

Der Journalist Udo Ulfkotte schämt sich heute dafür, dass er 17 Jahre für die *Frankfurter Allgemeine Zeitung* gearbeitet hat. Bevor der Autor die geheimen Netzwerke der Macht enthüllt, übt er konsequent Selbstkritik. Er dokumentiert hier zum ersten Mal, wie er für seine Berichterstattung in der FAZ geschmiert und die Korruption gefördert wurde. Und er enthüllt, warum Meinungsführer tendenziös berichten und wie der verlängerte Arm der NATO-Pressestelle Kriege medial vorbereitet. Wie selbstverständlich wurde auch der Autor in die Netzwerke amerikanischer Eliteorganisationen aufgenommen, erhielt im Gegenzug für positive Berichterstattung in den USA sogar eine Ehrenbürgerurkunde.

In diesem Buch erfahren Sie, in welchen Lobbyorganisationen welche Journalisten vertreten sind. Der Autor nennt Hunderte Namen und blickt auch hinter die Kulissen jener Organisationen, welche unsere Medien propagandistisch einseitig beeinflussen, etwa: Atlantik-Brücke, Trilaterale Kommission, German Marshall Fund, American Council on Germany, American Academy, Aspen Institute und Institut für Europäische Politik. Enthüllt werden zudem die geheimdienstlichen Hintergründe zu Lobbygruppen, die Propagandatechniken und die Formulare, mit denen man etwa bei der US-Botschaft Fördergelder für Projekte zur gezielten Beeinflussung der öffentlichen Meinung in Deutschland abrufen kann.

Wenn die CIA vorgibt, was geschrieben wird

Können Sie sich vorstellen, dass Geheimdienstmitarbeiter in Redaktionen Texte verfassen, welche dann im redaktionellen Teil unter den Namen bekannter Journalisten veröffentlicht werden? Wissen Sie, welche Journalisten welcher Medien für ihre Berichterstattung geschmiert wurden? Und haben Sie eine ungefähre Vorstellung davon, wie renommierte »Journalistenpreise« vergeben werden? Da geht es im Hintergrund zu wie bei den einstigen Ehrungen der »Helden der Arbeit«

in der früheren DDR – da wird Propagandaarbeit ausgezeichnet. Vom Journalisten zum Propagandisten ist es nicht weit. Wenn Sie dieses Buch gelesen haben, werden Sie unsere Zeitungen mit ganz anderen Augen sehen, den Fernseher öfter einfach abschalten und auch wissen, was Sie dem Radio noch glauben können: fast nichts. Denn Ulfkotte schreibt auch penibel auf, welcher Sender welcher politischen Partei gehört und welche Journalisten wie beeinflusst werden. Sie erkennen, wie Sie manipuliert werden – und Sie wissen, von wem und warum. Am Ende wird klar: Meinungsvielfalt wird jetzt nur noch simuliert. Denn unsere »Nachrichten« sind häufig reine Gehirnwäsche.

Keine andere Nation besitzt eine vergleichbare militärische und ökonomische Macht oder verfolgt Interessen, die den ganzen Globus umfassen. Doch die entscheidende Frage in Bezug auf Amerika bleibt unbeantwortet: Welche globale Strategie sollten die USA verfolgen, um ihre Vormachtstellung in der Welt zu bewahren? Zbigniew Brzeziński geht in seinem enthüllenden Buch dieser Frage offensiv nach. In Die einzige Weltmacht präsentiert er seine geostrategische Vision der amerikanischen Vorrangstellung im 21. Jahrhundert.

Von zentraler Bedeutung ist bei seiner Analyse die Machtausübung auf dem eurasischen Kontinent, Heimat des größten Teils der Weltbevölkerung, der bedeutendsten Bodenschätze und Wirtschaftstätigkeiten. Eurasien ist das »große Schachbrett«, auf dem die amerikanische Vorherrschaft in den kommenden Jahren bestätigt und herausgefordert werden wird. Laut Brzeziński stehen die Vereinigten Staaten vor der Aufgabe, die Konflikte und Beziehungen in Europa, Asien und dem Nahen Osten so zu managen, dass keine rivalisierende Supermacht entstehen kann, die die Interessen und den Wohlstand der USA bedrohen kann.

So erklärt er zum Beispiel, warum Frankreich und Deutschland im Gegensatz zu Großbritannien und Japan eine geostrategische Schlüsselrolle spielen werden. Warum Amerika nicht nur die erste wirklich globale Supermacht ist, sondern auch die letzte. Brzezińskis überraschende Schlussfolgerungen stellen viele herkömmliche Auffassungen auf den Kopf, wenn er eine neue und stringente Vision der internationalen Interessen Amerikas entwirft. Zbigniew Brzeziński liefert einen geopolitischen Leitfaden für den Erhalt und die Ausübung der globalen Vormachtstellung der Vereinigten Staaten.

Zbigniew Kazimierz Brzeziński wurde am 28. März 1928 in Warschau geboren, ist ein polnisch-US-amerikanischer Politikwissenschaftler und zählt neben Henry Kissinger und Samuel P. Huntington zu den grauen Eminenzen der US-amerikanischen Geostrategen. Er war von 1966 bis 1968 Berater von Lyndon B. Johnson und von 1977 bis 1981

Sicherheitsberater von US-Präsident Jimmy Carter. Er gilt auch als der wichtigste außenpolitische Berater von Barack Obama.

Thierry Baudet gilt als intellektuelles Wunderkind und als eine Art neuer Star der Konservativen. Die Analyse, die der junge Autor in diesem Werk liefert, nötigt selbst linken Politikern und Autoren Respekt ab. Denn mit einzigartiger Präzision deckt Baudet auf, dass Europas Elite die Nationalstaaten nach und nach zerstört. Sein bemerkenswertes Buch zeigt anschaulich, wie in Westeuropa seit rund 50 Jahren ein großes Projekt durchgeführt wird: der Angriff auf die Nationalstaaten. Es ist das wichtigste Ziel der Eliten der Nachkriegszeit. Ihre Vision ist eine Welt ohne Nationen, ohne verbindende Kultur. Nur auf diesem Weg – so ihre Auffassung – können Kriege vermieden werden.

Massenzuwanderung zersetzt unser Wertesystem

Thierry Baudet belegt auf eindrucksvolle Weise: Die Nationalstaaten sind Basis und Garanten unserer demokratischen Gesellschaften. Die Masseneinwanderung, die die europäische Elite forciert, unterminiert das Verbindende. Wohin dies führt, zeigt der Autor an verstörenden Beispielen aus allen Bereichen des täglichen Lebens. Er macht deutlich: Wenn in einem westeuropäischen Staat plötzlich Werte aus fremden Kulturen zum Maßstab werden, erodiert zwangsläufig das, was die Bürger des Landes bisher verband.

Immer mehr Macht für supranationale Institutionen

Während Massenzuwanderung die nationalen Werte von innen aushöhlt, wird die Souveränität der Nationalstaaten von außen immer weiter eingeschränkt. Internationale Organisationen wie die Europäische Union, die Welthandelsorganisation, der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte und der Internationale Strafgerichtshof erhalten immer mehr Machtbefugnisse. Wurden Gesetze und Richtlinien des Zusammenlebens bislang von Politikern des jeweiligen Landes verabschiedet, kommen Regelungen und Präzedenzfälle immer häufiger aus Brüssel, Genf, Straßburg oder Den Haag. Thierry Baudet beleuchtet einmal mehr anhand konkreter Fälle, was diese Entwicklung für uns bedeutet.

Ohne »wir« geht es nicht

Auch wenn die Auflösung der Nationalstaaten voranschreitet: Thierry Baudet ist überzeugt davon, dass sich die Dinge zum Guten wenden lassen. Vor diesem Hintergrund zeigt er, was wir tun müssen, um den Nationalstaat und unsere demokratische Gesellschaft zu retten.

Lesen Sie dieses engagierte und historisch fundierte Plädoyer für den Nationalstaat. Erfahren Sie, weshalb es uns besser ginge, wenn wir wieder »Herr in unserem eigenen Haus« wären, anstatt unser Leben von außen bestimmen zu lassen.